



# **MEGAPESCA**

## **PROJET FISH / 2003 / 02**

**CONTRAT-CADRE POUR LA REALISATION D'EVALUATIONS,  
D'ETUDES D'IMPACT ET DE SUIVI CONCERNANT LES ACCORDS DE  
PARTENARIAT DANS LE DOMAINE DE LA PECHE CONCLUS ENTRE LA  
COMMUNAUTE ET LES PAYS TIERS**

### **CONVENTION SPECIFIQUE (25): MADAGASCAR**

**Evaluation *ex-post* du protocole d'accord de pêche entre Madagascar et la  
Communauté européenne, et analyse de l'impact du futur protocole sur la  
durabilité, incluant une évaluation *ex-ante***

**FINAL**

**MAI 2006**

Ce rapport a été préparé avec le soutien financier de la Commission européenne.

Les vues exprimées sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues de la Commission européenne, ni n'anticipent sa politique dans ce domaine.

Ni le contenu intégral, ni des parties de ce rapport ne peuvent être reproduits sans autorisation écrite de la Commission européenne. Le cas échéant, tout extrait devra être accompagné de la référence explicite de ce rapport.

Oceanic Développement, Poseidon Aquatic Resource Management Ltd et MegaPesca Lda (2006). 'Contrat cadre pour la réalisation d'évaluations, d'études d'impact et de suivi concernant les accords de partenariat dans le domaine de la pêche conclus entre la Communauté européenne et les pays tiers : évaluation *ex-post* du protocole d'accord de pêche conclu entre Madagascar et la Communauté européenne, et analyse de l'impact du futur protocole sur la durabilité, incluant une analyse *ex-ante*'.

***DOCUMENT INTERNE : DROITS DE DIFFUSION RESERVES A LA C.E.***

Contact des auteurs :

OCEANIC DEVELOPPEMENT

Z.I. du Moros, 29900 Concarneau, France

Tel : +33 2 98 50 89 99

Fax : +33 2 98 50 78 98

Email : [info@oceanic-dev.com](mailto:info@oceanic-dev.com)

URL : <http://www.oceanic-dev.com>

Version : Final

Réf. rapport: FPA 25 / MAD/ 06

Date de publication : 04/05/2006

**Taux de change moyens utilisés dans cette étude**

| 1 EUR = | MGF    | USD  |
|---------|--------|------|
| 2006    | 10 893 | 1.21 |
| 2005    | 11 175 | 1.24 |
| 2004    | 10 542 | 1.24 |
| 2003    | 6 769  | 1.13 |
| 2002    | 6 099  | 0.95 |
| 2001    | 5 784  | 0.90 |
| 2000    | 5 858  | 0.92 |

## RESUME EXECUTIF

1. La République de Madagascar est une île du sud-ouest de l'océan indien, dans l'hémisphère sud, qui s'étire sur 1 500 km de long pour atteindre 580 km dans sa plus grande largeur. La zone économique exclusive du pays n'est pas formellement définie, mais la délimitation d'une zone de pêche donne à Madagascar la juridiction sur les ressources halieutiques se trouvant dans une zone couvrant 1,2 millions de km<sup>2</sup>. La surface du plateau continental est évaluée à un peu plus de 100 000 km<sup>2</sup>, le linéaire de côtes atteint les 5 000 km.
2. Madagascar dispose d'un régime démocratique par lequel les représentants du peuple sont élus au suffrage universel. Le résultat des dernières élections présidentielles de décembre 2001 a été contesté par les deux partis en compétition. Cette situation a plongé le pays dans une période d'instabilité politique qui a perduré jusqu'à la fin 2002 quand le nouveau président a été confirmé dans ses fonctions et les assemblées régulièrement élues. Depuis 2002, le contexte politique est stable et propice à un train de réformes.
3. La population de Madagascar est de 18 millions d'habitants avec comme particularités un taux d'accroissement très élevé (3%) et environ 45% de la population âgée de moins de 15 ans. Si les  $\frac{3}{4}$  de la population vit en milieu rural, environ  $\frac{1}{4}$  se retrouve en milieu urbain et principalement autour de la capitale Antananarivo qui concentre 3 millions d'habitants. Madagascar fait partie des pays les plus pauvres de la planète avec un PIB par habitant estimé à 340 USD par habitant, ce qui classe le pays à la 163<sup>ème</sup> place sur 177 suivant les critères du PNUD. L'incidence de la pauvreté est importante avec 71% de la population qui vit sous le seuil de pauvreté et 61% qui ne dispose que de moins d'un USD par jour.
4. La stratégie de sortie de crise du Gouvernement est formulée dans un document stratégique de réduction de la pauvreté finalisé (DSRP) en 2003 en étroite collaboration avec le FMI et la Banque Mondiale. Le DSRP a pour ambition de réduire l'incidence de la pauvreté de moitié en dix ans et engage l'Etat dans un train de réforme structurelles destinées à restaurer un Etat de droit, susciter et promouvoir une croissance économique, et installer un système de protection sociale élargie. L'un des moteurs de ces réformes est la promotion d'un partenariat public-privé (PPP) qui confère au secteur privé un rôle moteur en matière de développement.
5. L'économie malgache est dominée par son secteur primaire qui représente 30% de son PIB et mobilise 75% de la population. La pêche est estimée représenter 7% du PIB et sa production exportée se chiffre à 24% des exportations totales, avec les crevettes qui représentent les 2/3 de ces exportations. Le secteur secondaire (agroalimentaire, bois, textile) représente 14% du PIB et 50% des exportations, tandis que le secteur tertiaire (51% du PIB) repose sur les transports, le commerce et le tourisme qui reste un secteur à développer.
6. La politique de développement du secteur de la pêche est en cours de formulation avec l'appui de la Banque Mondiale. Le secteur est identifié dans le DSRP comme l'un des cinq secteurs porteurs pouvant être un levier de développement durable au bénéfice de la population, avec comme objectifs spécifiques la mise en place d'une politique responsable et durable de gestion et la relance de la production halieutique notamment au travers de la pêche artisanale. Les actions des autorités sont gouvernées par un plan directeur établi avec le concours de la FAO pour 2004-2007 et qui vise à augmenter les recettes en devises du secteur, contribuer à la sécurité alimentaire de la population, améliorer les conditions de vie et créer de l'emploi.
7. Le Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche (MAEP) concentre les compétences en matière de définition et de mise en œuvre de la politique de l'Etat pour le secteur. Le Ministère en charge des transports couvre pour sa part les aspects liés à la navigation et la sécurité en mer, le

Ministère en charge de l'environnement ayant des prérogatives en matière de protection de la biodiversité marine. La principale direction technique du MAEP est la Direction de la Pêche et des Ressources Halieutiques (DPRH). Les ressources du MAEP incluent une dotation de l'Etat pour crédits de fonctionnement (de l'ordre de 40 000 €) et la mise à disposition d'un fonds spécial, le FDHA, dont l'alimentation est assurée par une partie (20%) des recettes du secteur de la pêche. Ces recettes proviennent du produit de la vente de licences de pêche, amendes, et autres taxes parafiscales. Les montants du FDHA, institutionnellement placés hors procédures budgétaires ordinaires, sont proches de 1 M€ par an.

8. Le Ministère bénéficie en outre des montants des actions ciblées du protocole en cours, égales à 505 000 € par an (61% de la contrepartie). Les actions ciblées financent en priorité la surveillance des pêches, la recherche scientifique, la formation et le développement de la pêche traditionnelle. Le secteur de la pêche bénéficie en outre de soutiens important au titre de l'aide bilatérale (2,2 M€ en 2004) avec la France, le Japon, la BAD, et la FAO comme principaux bailleurs.
9. Le domaine de la surveillance des pêches a considérablement progressé ces dernières années grâce à un programme d'assistance technique financé en grande partie par un COM/Stabex, l'aide française et une partie des actions ciblées. Le Centre de Surveillance des Pêches dispose aujourd'hui de moyens opérationnels performants et d'un personnel efficace mais fonctionne toujours à titre de projet sans un réel ancrage institutionnel qui est prévu à la fin de 2006. La fonction de contrôle sanitaire des exportations de produits de la pêche souffre de graves carences mises évidence lors de la dernière mission de l'OAV en 2005, avec un risque élevé d'interdiction d'exportations dans le futur si la situation ne s'améliore pas. Enfin, la recherche halieutique est quasiment inexistante à Madagascar sur des domaines autres que la crevette. En dehors de ce secteur, il n'existe pas de centre de recherche capable de fournir à l'administration les avis scientifiques qui doivent constituer le fondement des mesures de gestion des ressources.
10. Les eaux de Madagascar sont riches et renferment un potentiel halieutique important, bien qu'encore inconnu avec précision. Le total de la production halieutique est stabilisé depuis plusieurs années à environ 140 000 tonnes par an, dont 100 000 tonnes pour les pêches maritimes, 30 000 tonnes pour la pêche continentale et 10 000 tonnes pour l'aquaculture. La principale pêcherie nationale est la pêcherie crevette artisanale et industrielle qui s'exerce principalement dans l'ouest de l'île et un peu sur la côte est. Les débarquements de crevettes avoisine les 12 000 tonnes par an et mobilise 75 chalutiers industriels, ainsi qu'un nombre inconnu de pêcheurs traditionnels. La production de la pêche crevette est exportée à 90% vers l'Europe pour un chiffre d'affaires qui était de près de 50 M€ en 2004. Les autres pêcheries connues sont une pêcherie de langoustes dans le sud du pays (4,5 M€ de produits exportés) et divers pêcheries de poissons qui restent encore peu développées.
11. La zone de pêche de Madagascar est également un lieu privilégié pour la pêche aux thonidés et espèces apparentées. Les migrations de thons tropicaux, (cibles des senneurs) passent par le nord de l'île avant de descendre dans le Canal du Mozambique entre mars et mai, tandis que les espèces exploitées par la palangre (espadon, germon) se retrouvent dans des latitudes plus australes dans le sud de l'île. Madagascar ne possède par d'armement national ciblant ces espèces qui sont exploitées au travers d'accords de pêche par des intérêts étrangers, à dominante asiatique pour la palangre et à dominante européenne pour la senne.
12. Si la gestion des ressources côtières est assurée par les autorités malgaches, avec un certain succès pour la crevette, la gestion des thonidés relève de la compétence de la Commission Thonière de l'Océan Indien (CTOI), une organisation régionale de pêche créée sous l'article XIV de la constitution de la FAO et qui dispose en conséquence de prérogatives en matière de promulgation de mesures de gestion contraignantes pour ses parties. La Communauté européenne et Madagascar sont parties contractantes de la CTOI. Les principaux axes de travail de la CTOI sont la lutte contre la pêche illégale, et la conservation des stocks de thonidés au travers de la gestion des capacités.

13. En dehors de l'accord avec la Communauté européenne, Madagascar a conclu plusieurs accords privés pour l'exploitation des thonidés avec des intérêts asiatiques pour la palangre et seychellois pour la senne. On dénombre ainsi une cinquantaine de navires autorisés à exercer dans la zone de pêche malgache. Les protocoles d'accord consultés se basent sur une assiette financière comparable (16 000 USD pour un senneur et 1 300 USD pour un palangrier pour une campagne de trois mois), mais on relève des écarts sensibles entre les protocoles en termes de mesures de suivi des flottes soulignant ainsi le caractère discrétionnaire des négociations. Il y a également une absence de contrôle de la légitimité des navires licenciés si l'on en juge par les licences qui ont été accordées à divers pavillons ou navires non-autorisés par la CTOI à pêcher dans l'océan indien. Ce type d'autorisation amoindrit les efforts de la Communauté internationale pour contrecarrer la pêche illicite.
14. L'accord avec la Communauté concerne l'accès de navires thoniers exclusivement, dont 40 senneurs et 40 palangriers dont 10 sont des palangriers côtiers basés sur l'île de la Réunion, une région ultrapériphérique de l'Europe au sens des Traités. La contrepartie financière est assise sur un tonnage de référence de 11 000 tonnes par an, valorisée 75 € la tonne comme pour tous les anciens accords thoniers, soit 825 000 € par an, dont 505 000 € fléchés vers les actions ciblées. Ce protocole s'inscrit sous un accord cadre qui date de 1986 et qui prévoit une clause d'exclusivité. Cette clause n'a pas été respectée avec l'introduction sous régime privé de navires de pêche européens à la langouste au moins en 2005. En plus de cette contrepartie, les armements sous accord acquittent une redevance au titre de frais de licence égale à 2800 € pour un thonier senneur et 1 750 € pour un palangrier hauturier. Le prix de la licence est relevé de 25 € par tonne pêchée au dessus de 112 tonnes pour les senneurs et 70 tonnes pour les palangriers hauturiers. Madagascar perçoit au minimum environ 1 M€ par an au total de cet accord (participation publique et privé), plus des montants additionnels quand les seuils de référence sont dépassés.
15. L'utilisation de possibilités de pêche négociées a toujours été satisfaisante pour les senneurs (83% en 2004 et 93% en 2005), et également satisfaisante pour les palangriers (78% en 2004 et 85% en 2005). Pour ce segment, les échanges de licences entre Etats membres ont bien fonctionné, et ont permis aux navires français de la Réunion d'utiliser des possibilités attribuées a priori à l'Espagne et au Portugal. En matière de tonnages pêchés, les résultats sont très variables. Constamment autour de 8 000 tonnes par an jusqu'en 2001, ils ont considérablement chuté en 2003 et 2004 pour n'atteindre que quelques centaines de tonnes. Cette situation est le résultat de phénomènes biologiques encore inexpliqués et qui ont eu pour résultat une concentration de la ressource au large de la Tanzanie au moment où elle était attendue dans le Canal du Mozambique. L'année 2005 a marqué un retour à la normale avec une estimation provisoire des prises totales qui dépassent les 12 000 tonnes dans la zone de pêche malgache.
16. Le thon pêché par les senneurs est en grande partie vendu aux conserveries de la région. Si la conserverie des Seychelles garde une position de leader avec une capacité de transformation de 100 000 tonnes, la conserverie de Madagascar traite environ 30 000 tonnes de thons par an avant exportation vers le marché européen. La conserverie est implantée à Diego Suarez, un port en eau profonde du nord de l'île, autour duquel on trouve également des services pour les flottes de pêche comme un chantier naval, des services de manutention et de consignation. Après une période d'absence liée à l'instabilité politique de 2002, les navires senneurs communautaires commencent à revenir utiliser les services du port, avec 23 escales relevées en 2005. L'activité des senneurs contribue à soutenir l'économie de ces entreprises. Les palangriers européens ont très peu d'interactions avec le secteur privé malgache. Les prises sont soit vendues sur le marché local de La Réunion, soit exportées en frais ou en congelés vers le territoire communautaire. L'exportation en frais de La Réunion vers le marché européen bénéficie du régime de soutien spécifique POSEIDOM (programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité des départements français d'outre-mer<sup>1</sup>).

---

<sup>1</sup> Reg 2328/2003 du Conseil du 22 décembre 2003. JOCE L345 du 31.12.2003

17. L'analyse économique des performances des flottes indique deux situations très différentes entre 2004, année de faible abondance de la ressource dans la zone malgache, et 2005, année favorable. Le chiffre d'affaires généré par les flottes européennes sous accord a été de 1,3 M€ en 2004 et 10,8 M€ en 2005. Les retombées économiques en faveur de Madagascar sont estimées à 2,2 M€ par an (contrepartie, frais de licences et effets économiques induits), plus 5,4 M€ par an de valeur ajoutée générée par la conserverie si l'on retient que le travail de celle-ci repose à 50% sur des approvisionnements à partir de navires communautaires.
18. L'évaluation ex-post du protocole indique que celui-ci est efficace dans la mesure où il contribue à la présence des flottes de la CE dans l'océan indien et qu'il permet de soutenir environ 1100 emplois embarqué et à terre de ressortissants communautaires originaires de zones dépendantes de la pêche. L'efficacité de l'accord vis-à-vis de son objectif de promotion de la pêche responsable est plus discutable car l'absence de dialogue entre les deux parties n'a pas permis de faire avancer les modes de gestion de la ressource.
19. L'évaluation ex-post de la pertinence de l'accord se révèle positive pour les deux parties. L'accord répond bien à un besoin de la part des armements communautaires et des filières connexes qui en dépendent en procurant des possibilités de pêche sur une ressource qui se répartit au hasard des migrations au travers des eaux internationales et des ZEE des pays côtiers. La zone de pêche malgache est importante à cet égard pendant au moins un trimestre de l'année. L'accord est évalué correspondre également à un besoin de Madagascar de pouvoir générer des recettes en devises à partir d'une ressource que le pays n'a pas les moyens d'exploiter. Avec le pôle thonier de Diego Suarez, Madagascar se place en outre en position de capter une partie de la richesse générée par les navires grâce à la prestation de service aux flottes et à la transformation des produits.
20. L'accord de pêche est estimé ainsi contribuer à la viabilité des flottes de pêche européennes pour qui une visibilité et une sécurité juridique de l'accès sont des paramètres importants. La présence des navires européens contribue également à soutenir la viabilité des entreprises du pôle thonier de Diego Suarez. L'accord de pêche n'a pas d'incidence particulière sur la viabilité biologique des stocks. Ceux-ci se répartissent en effet sur l'ensemble de l'océan indien et la zone de pêche malgache ne présente aucune singularité qui ferait que la ressource et l'écosystème hauturier sont plus sensibles ici qu'ailleurs. La gestion des ressources se fait à l'échelle régionale et la CTOI prend les mesures nécessaires à sa conservation.
21. Au final, il est estimé que les deux parties ont intérêt à poursuivre leurs relations en matière de pêche par la conclusion d'un nouveau protocole à l'échéance de celui-ci. Une évaluation ex-ante de différents scénarii confirme que les deux parties seraient en position de perdants en cas de non-accord, et qu'un scénario intégrant un maintien, voire mieux, des possibilités de pêche supplémentaires, en conservant le caractère thonier exclusif de l'accord, placerait les deux parties en position de gagnants.
22. L'une des principales recommandations pour le futur est le rétablissement d'un dialogue qui a fait défaut lors du protocole précédent avec aucune Commission Mixte organisée depuis 2002. Cette absence de consultation aurait probablement permis d'éviter quelques uns des problèmes relevés comme le non-respect de la clause sociale et la violation de la clause d'exclusivité de l'accord. Elle aurait permis par ailleurs de sensibiliser les autorités malgaches à l'importance du respect des règles de la CTOI. La transition vers un accord de partenariat prévoit de toutes façons explicitement l'instauration de ce dialogue sectoriel.

\*\*\*

\*

## TABLE DES MATIERES

|  |           |
|--|-----------|
| <b>INTRODUCTION .....</b>  | <b>1</b>  |
| <b>1<sup>ère</sup> PARTIE : LE CADRE GENERAL DE MADAGASCAR.....</b>            | <b>2</b>  |
| 1. <i>Présentation générale.....</i>   | 2         |
| 2. <i>Le contexte politique.....</i>   | 3         |
| 2.1. Une libéralisation progressive de la vie politique .....                  | 3         |
| 2.2. Le contexte institutionnel et le système de gouvernance .....             | 4         |
| 2.3. Les relations avec les partenaires extérieurs .....                       | 12        |
| 3. <i>La stratégie de développement et la situation macro-économique .....</i> | <i>17</i> |
| 3.1. La stratégie de développement .....                                       | 17        |
| 3.2. L'évolution de la situation macroéconomique .....                         | 21        |
| 4. <i>La politique sociale.....</i>  | 25        |
| 4.1. Panorama de la situation sociale .....                                    | 25        |
| 4.2. La stratégie sociale mise en œuvre .....                                  | 25        |
| 5. <i>La politique de l'environnement.....</i>                                 | 26        |
| 5.1. La stratégie environnementale .....                                       | 27        |
| 5.2. Le cadre institutionnel.....  | 28        |
| 6. <i>Le climat des affaires et des investissements .....</i>                  | 30        |
| 6.1. Une politique officielle favorable aux affaires.....                      | 30        |
| 6.2. Les dispositifs d'encouragement et de garantie des investissements .....  | 31        |
| <b>2<sup>ème</sup> PARTIE : ANALYSE DU SECTEUR DE LA PECHE.....</b>            | <b>34</b> |
| 1. <i>Présentation générale.....</i>   | 34        |
| 1.1. La ZEE malgache et ses limites .....                                      | 34        |
| 1.2. Caractéristiques physiques et océanographiques.....                       | 34        |
| 2. <i>La politique nationale des pêches .....</i>                              | 35        |
| 2.1. Un secteur d'activité porteur.....  | 35        |
| 2.2. Une politique de modernisation et de réformes.....                        | 37        |
| 2.3. La mise en œuvre des réformes.....  | 40        |
| 3. <i>Le cadre institutionnel .....</i>  | 41        |
| 3.1. Les institutions en place.....  | 41        |
| 3.2. Les ressources financières du secteur de la pêche .....                   | 43        |
| 3.3. Zoom sur quelques fonctions institutionnelles clés.....                   | 48        |
| 3.4. Intégration internationale .....  | 53        |
| 4. <i>Les principales pêcheries dans la zone de pêche malgache.....</i>        | 53        |
| 4.1. Les pêcheries côtières malgaches.....                                     | 54        |
| 4.2. Les pêcheries hauturières de thonidés .....                               | 63        |

|           |   |                   |
|-----------|---|-------------------|
| <b>5.</b> | <b><i>L'état des stocks exploités.....</i></b>  | <b><i>74</i></b>  |
| 5.1.      | L'état des stocks côtiers .....   | 74                |
| 5.2.      | L'état des stocks de grands migrateurs .....  | 76                |
| <b>6.</b> | <b><i>Mode de gestion des pêcheries dans la zone de pêche de Madagascar .....</i></b> | <b><i>81</i></b>  |
| 6.1.      | Le cadre législatif national .....  | 81                |
| 6.2.      | Les accords de pêche .....  | 87                |
| 6.3.      | La gestion des stocks de thonidés.....  | 91                |
| <b>7.</b> | <b><i>L'impact de la pêche sur l'environnement.....</i></b>                           | <b><i>92</i></b>  |
| 7.1.      | L'impact de la pêche sur les stocks cibles .....                                      | 93                |
| 7.2.      | Les prises accessoires.....   | 93                |
| <b>8.</b> | <b><i>Les parties prenantes de la société civile .....</i></b>                        | <b><i>97</i></b>  |
| 8.1.      | Le GAPCM .....  | 97                |
| 8.2.      | Le SygmMa.....  | 98                |
| 8.3.      | Le WWF .....  | 98                |
| <b>9.</b> | <b><i>Les secteurs connexes à la pêche .....</i></b>                                  | <b><i>98</i></b>  |
| 9.1.      | Le secteur amont à la pêche .....   | 98                |
| 9.2.      | La filière aval .....   | 102               |
| 9.3.      | Le commerce extérieur des produits de la pêche .....                                  | 103               |
|           | <b><i>3<sup>ème</sup> partie : Evaluation de l'accord de pêche .....</i></b>          | <b><i>106</i></b> |
| <b>1.</b> | <b><i>Le protocole d'accord .....</i></b>   | <b><i>106</i></b> |
| 1.1.      | L'accord cadre .....  | 106               |
| 1.2.      | Les capacités négociées.....  | 106               |
| 1.3.      | Le coût de l'accord ex-ante.....  | 107               |
| 1.4.      | L'utilisation de l'accord .....   | 108               |
| <b>2.</b> | <b><i>Analyses forces et faiblesses du secteur de la pêche à Madagascar .....</i></b> | <b><i>110</i></b> |
| <b>3.</b> | <b><i>Analyse socio-économique des retombées de l'accord .....</i></b>                | <b><i>117</i></b> |
| 3.1.      | L'emploi.....   | 117               |
| 3.2.      | Retombées économiques directes.....   | 119               |
| 3.3.      | Retombées économiques indirectes.....   | 123               |
| 3.4.      | Bilan emploi et valeur ajoutée .....  | 125               |
| <b>4.</b> | <b><i>Evaluation ex-post du protocole en cours .....</i></b>                          | <b><i>127</i></b> |
| 4.1.      | Questions de l'évaluation ex-post en matière d'efficacité de l'accord de pêche.....   | 128               |
| 4.2.      | Question d'évaluation ex-post en matière de pertinence de l'accord de pêche.....      | 130               |
| 4.3.      | Question d'évaluation ex-post en matière de viabilité de l'accord de pêche .....      | 131               |
| 4.4.      | Conclusions d'étape et recommandations pour le futur .....                            | 132               |
| 4.5.      | Recommandations pour le renouvellement de l'accord .....                              | 134               |
| <b>5.</b> | <b><i>Etude d'impact / ex ante d'options de renouvellement du protocole.....</i></b>  | <b><i>136</i></b> |



|  |   |                   |
|--|---|-------------------|
| <b>5.1.</b>                            | <b>Scénario de non-accord .....</b>   | <b>137</b>        |
| <b>5.2.</b>                            | <b>Scénario de statu quo ou possible augmentation des possibilités de pêche .....</b> | <b>138</b>        |
| <b>5.3.</b>                            | <b>Conclusion des scénarios .....</b>   | <b>139</b>        |
| <b>5.4.</b>                            | <b>Planification du suivi et de l'évaluation à venir .....</b>                        | <b>140</b>        |
| <b><i>CONCLUSION GENERALE.....</i></b> |   | <b><i>141</i></b> |

## INTRODUCTION

Le protocole d'accord de pêche entre la Communauté européenne et la République de Madagascar en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004 arrive à expiration au 31 décembre 2006. Il s'agit du 7<sup>me</sup> protocole entrant sous l'accord cadre conclu entre les deux parties en 1986<sup>2</sup>. En préalable à une renégociation de l'accord, et suivant les orientations du Conseil et les dispositions du Règlement (CE, EURATOM) 1605/2002 du Conseil portant règlement financier applicable au budget des Communautés européennes<sup>3</sup>, et notamment de son article 27, le protocole d'accord de pêche avec Madagascar doit faire l'objet d'évaluations *ex-post* et *ex-ante*. Ces évaluations sont destinées à vérifier que les résultats du programme sont conformes aux objectifs fixés (*ex-post*), et à donner au législateur les moyens de juger si le nouveau programme (le futur protocole) est nécessaire et cohérent avec les politiques communautaires dans ce domaine (*ex-ante*) en lui donnant notamment les moyens d'apprécier les impacts de la politique. A cet effet, les services de la DG FISH ont confié au consortium d'entreprises titulaire du contrat cadre FISH/2003/02 la charge de l'évaluation de ce protocole.

Le protocole d'accord de pêche en cours avec Madagascar est limité à l'accès de navires pêchant les thonidés exclusivement et entre donc sous la catégorie des accords thoniers. L'accès d'autres types de navires de pêche communautaires a cessé d'être considéré depuis 1989 quand subsistaient encore des possibilités de pêche pour des chalutiers crevettiers. Actuellement, le protocole d'accord prévoit les conditions d'accès pour un maximum de 40 thoniers congélateurs et 40 palangriers de surface battant pavillon de l'un des Etats membres de la Communauté (appelé par la suite pavillon communautaire). La contrepartie financière de l'accord est de 825 000 € par an.

Ce projet de rapport final dresse un portrait de l'état général de l'économie malgache et des politiques de développement en cours, toutes axées sur la lutte contre la pauvreté qui est la première priorité du Gouvernement, soutenu par les bailleurs de fonds internationaux. Dans une seconde partie, le secteur de la pêche de Madagascar est décrit en détail, ainsi que les activités des différentes flottes dans la ZEE, dont la flotte européenne sous accord. Les analyses du cadre général malgache et du secteur des pêches permettent de dégager en troisième partie de ce rapport les principaux enseignements utiles à l'évaluation *ex-post* du protocole et à l'étude d'impact de différents scénarii de renouvellement. Cette analyse permet de formuler des recommandations pour que le prochain protocole soit conforme aux engagements internationaux des deux parties, et qu'il minimise les impacts défavorables sur les parties prenantes de l'accord.

Les informations utilisées dans cette étude d'évaluation ont été recueillies lors d'une mission effectuée en janvier 2006 à Madagascar durant laquelle des entretiens ont été organisés avec des représentants de l'Etat et du secteur privé à Antananarivo et à Diego Suarez (ou Antsiranana en malgache). Le travail d'évaluation a été complété par une analyse approfondie de la littérature scientifique et technique pertinente, ainsi que par le biais de consultations des principales associations professionnelles représentant les intérêts du secteur de la pêche européen, y compris les armements de l'île de la Réunion. Les services de la Commission à Bruxelles et à Antananarivo (FISH et DEV) ont été intégrés au processus de consultation.

---

<sup>2</sup> JOCE L 073, 18.03.1986

<sup>3</sup> JOCE L 248, 16.09.2002

## 1<sup>ère</sup> PARTIE : LE CADRE GENERAL DE MADAGASCAR

### 1. Présentation générale

Séparée de l'Afrique par les 392 km du canal de Mozambique, Madagascar est une grande île de l'océan indien qui s'étire sur 1.500 kilomètres de long du nord au sud et atteint 580 kilomètres dans sa plus grande largeur. Située entre le 12<sup>ème</sup> et le 26<sup>ème</sup> parallèle sud et traversée au sud par le tropique du Capricorne, elle occupe une surface de 587.040 km<sup>2</sup>. Elle constitue un fragment du Gondwana, un continent qui couvrait autrefois l'ensemble du globe et qui s'est disloqué lors des cataclysmes géologiques de l'ère secondaire. Elle se présente de ce fait comme un témoin de la préhistoire et possède une flore, une végétation et une faune uniques au monde. Entourée par un chapelet d'îles et archipels comme les Comores, les Seychelles, la Réunion ou Maurice. Elle possède des côtes peu découpées qui accentuent son côté massif et continental. Son climat de nature tropicale se caractérise par l'alternance d'une saison sèche d'avril à octobre et d'une saison des pluies de novembre à avril. Les saisons sont plus ou moins marquées selon la latitude, le relief, la végétation et le régime des vents. Les précipitations sont abondantes dans le nord et l'est de l'île exposés à la mousson et beaucoup plus réduites dans l'ouest et dans le sud. Les hautes terres du centre, dont l'altitude est comprise entre 700 m et 1 500 m, bénéficient d'un climat plus tempéré. Les plateaux ne se limitent pas au centre et se retrouvent dans l'ensemble du pays et forment une épine dorsale qui s'élève du sud au nord et culmine à 2 876m à Maromokotra dans le Tsaratanana. Cette ligne de faite partage l'île avec à l'est des forêts et des falaises qui débouchent sur une étroite bande côtière et à l'ouest des plateaux qui s'affaissent doucement vers le canal du Mozambique. Dans cet ensemble divers et hétérogène, on distingue la savane et les plaines de l'ouest, les hautes terres de l'intérieur, les falaises et forêts tropicales de l'est, les larges enclaves du nord et les plateaux semi désertiques du sud et du sud-ouest. Le tracé des côtes est rectiligne et uniforme à l'est et, au contraire, très découpé à l'ouest et dans le nord ouest.

L'économie malgache est dominée par son secteur primaire qui représente près de 30% du PIB. L'agriculture mobilise 75% de la population mais, du fait de l'aridité des grands espaces et du sous-peuplement des régions fertiles, ne couvre que 4,4% des terres arables. Elle se concentre dans les vallées des hautes terres où on trouve les grandes cultures vivrières, à la base de l'alimentation locale comme le riz paddy et le manioc. Le riz domine avec 40% des surfaces cultivées et une production de 2,8 millions de tonnes en 2003. Les autres produits agricoles comme le café, les clous de girofle, les litchis, la vanille, la canne à sucre et le coton, le sisal et le tabac sont surtout destinés à l'exportation. L'élevage occupe aussi une place de choix avec des porcs, chèvres, moutons et plus de 12 millions de zébus. Quant à la pêche, en forte croissance, elle est devenue la première source de devises avec le développement des exportations de thons et crustacés (crevettes, crabes et langoustes).

Le secteur industriel, malgré des infrastructures embryonnaires, représente 14% du PIB et emploie 10% de la population. Il s'agit surtout d'activités de transformation qui concernent l'agro-alimentaire, les bois et dérivé, le textile et l'habillement et les industries métalliques. Malgré la grande richesse du territoire en ressources minérales, la production des industries extractives (mica, chromite, graphite, grenat) ne représente que 3% du PIB et celle de minéraux précieux (rubis, cristaux, saphirs, or, émeraude) reste dominée par la contrebande.

En ce qui concerne le secteur tertiaire, qui représente 51% du PIB, de grands espoirs sont aujourd'hui fondés sur le tourisme qui est devenu le second pourvoyeur de devises après la pêche en 2004.

La population a triplé depuis l'accès du pays à l'indépendance en 1960 et compte aujourd'hui 18 millions d'habitants. Elle a toujours un taux de croissance très élevé (3%) et 45% des malgaches ont moins de 15 ans. Les trois quarts vivent en milieu rural et un quart en milieu urbain, dont plus de 3 millions dans l'agglomération d'Antananarivo, la capitale. Cette population est fortement métissée et a des origines

africaines et asiatiques auxquelles se sont greffés des apports du Pacifique. Elle se répartit au sein de 18 groupes tribaux distincts, dont les plus importants, lors du recensement de 1989/1990, étaient les Merina (3 millions), les Betsileo (2 millions) et les Betsimisaraka (1,5 million). On y dénombrait aussi quelques 27.000 comoriens, 26.000 français et 20.000 indo pakistanais. La langue officielle est le malgache mais le français, parlé par 25% de la population et sa fraction la plus éduquée, reste un médium de premier plan.

Le pays est officiellement laïc mais la religion y joue un grand rôle. Les religions traditionnelles, qui mettent l'accent sur les relations entre les vivants et les morts, sont pratiquées par 47% de la population. Ce culte des morts reste présent dans les pratiques religieuses des malgaches qui sont chrétiens (45% de catholiques et protestants) ou musulmans (7%).

Depuis son accès à l'indépendance, Madagascar a traversé des périodes de forte instabilité politique et n'a pas connu un développement économique et social capable de garantir et d'améliorer le bien-être de la population. Avec une croissance économique inférieure à la croissance de sa population, on assiste au contraire au creusement des inégalités et à une dégradation des conditions de vie en milieu rural comme en milieu urbain. En 2004, selon le dernier rapport du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), Madagascar n'arrive qu'au 146<sup>ème</sup> rang dans le monde pour son indicateur de développement humain. 71% de sa population vit sous le seuil de la pauvreté et 61% vivent avec moins d'un dollar US par jour.

## 2. Le contexte politique

### 2.1. Une libéralisation progressive de la vie politique

C'est en avril 1958 que naît la *Première République* malgache. Elle est adoptée par les Assemblées législatives provinciales et se voit dotée quelques mois plus tard d'une Constitution qui consacre l'autonomie du pays. Fondateur en 1956 du Parti social démocrate (PSD) qui devient rapidement la principale formation politique du pays, Philibert Tsiranana est élu président de la République malgache par le Congrès des Assemblées provinciales en mai 1959. Il obtient l'indépendance du pays le 26 juin 1960 et est réélu à la tête de l'Etat en 1965. Il l'est également en 1972 mais sera destitué quelques mois plus tard, victime du climat d'insurrection et de fronde révolutionnaire qu'engendrent des difficultés économiques croissantes et les luttes de clans au sein du parti dominant. L'armée prend alors le pouvoir et le pays se retire de la zone franc. Une nouvelle administration se met en place avec l'institution de communautés populaires, les *Fokonolona* qui quadrillent l'ensemble du pays. En 1975, un Conseil suprême de la révolution (CSR), présidé par le capitaine de frégate Didier Ratsiraka, est formé et une Charte de la révolution socialiste est adoptée par référendum. Elle doit être mise en œuvre par le Front national pour la défense de la révolution (FNDR) qui regroupe toutes les formations politiques qui ont soutenu le mouvement révolutionnaire. Didier Ratsiraka est élu chef de l'Etat pour 7 ans et affiche sa volonté de réconciliation et son souci d'indépendance et de justice sociale.

Une nouvelle Constitution est adoptée en 1977 et donne naissance à la *deuxième République* démocratique de Madagascar. Elle est suivie de l'élection d'une Assemblée nationale populaire où l'Avant-garde de la révolution malgache (AREMA), le parti du président, obtient la majorité absolue. Mais rapidement le régime se présidentialise et se replie sur l'entourage du chef de l'Etat dans un contexte rendu difficile par l'effondrement des cours de matières premières et une situation générale de crise. Le président Ratsiraka se fait réélire en 1988 mais ne modifie pas significativement sa politique et le mécontentement se généralise. En 1990, les principaux partis d'opposition forment un Conseil national des forces vives (CNFV) et lancent une vaste réflexion sur le devenir de la nation. De grandes manifestations voient le jour et se transforment en juillet 1991 en une grève générale. Elle ne prend fin qu'en janvier 1992 lorsque le président Ratsiraka se résout à former un gouvernement de consensus et de transition.

Une nouvelle Constitution, qui se fonde sur le pluralisme politique et la démocratie intégrale, est adoptée en 1992. Elle instaure un meilleur équilibre des pouvoirs avec un président élu au suffrage universel et un

gouvernement issu de la majorité d'une Assemblée nationale souveraine. C'est le début de la *troisième République* et l'élection, le 11 février 1993, du professeur Albert Zafy comme président. Celui-ci forme un gouvernement d'union et se donne pour objectif de lutter contre la pauvreté, de réduire les inégalités et de faire du pays le « *dragon économique de l'océan indien* ». Mais la troisième République ne répond pas plus que les précédentes aux espoirs placés en elle et les affrontements politiques internes et les scandales financiers se succèdent dans une conjoncture économique critique et un climat politique délétère. En juillet 1996, le président Zafy est destitué par l'Assemblée nationale et un ancien président de la Haute Cour constitutionnelle est chargé d'assurer l'intérim. Lorsque se tiennent de nouvelles élections présidentielles en janvier 1997, Didier Ratsiraka est réélu au second tour et abandonne officiellement le 'socialisme' pour le 'libéralisme'.

La révision de la Constitution adoptée en avril 1998 instaure la *quatrième République* et met fin au régime d'assemblée. Elle restaure l'ensemble des prérogatives présidentielles et l'AREMA, le parti du président, l'emporte aux élections législatives.

Lorsque se tient le premier tour de nouvelles élections présidentielles en décembre 2001, le président Ratsiraka et le maire d'Antananarivo, l'homme d'affaires Marc Ravalomanana prétendent tous deux avoir obtenu la majorité absolue et une nouvelle crise voit le jour. Elle s'enlise jusqu'à ce que la médiation du président sud-africain Thabo Mbeki, au Club de Dakar, quelques mois plus tard se prononce en faveur de Marc Ravalomanana. Le parti du nouveau président, le *Tioko I Magasikara* (TIM), remporte les élections législatives de décembre 2002 puis les élections municipales de novembre 2003, ce qui conforte la position du nouveau président. Self made man très lié aux milieux chrétiens (il est vice-président de l'Eglise réformée de Jésus Christ de Madagascar (FJKM), une des quatre composantes du *Fiombonan'ny Fiangonana Kristiana eto Madagasikara* (FFKM), l'influente Confédération des églises chrétiennes), Marc Ravalomanana et son Premier ministre Jacques Sylla retrouvent la confiance des principaux bailleurs de fonds et s'emploient avec eux à mettre l'accent sur la réduction de la pauvreté. La synergie de leurs efforts débouche sur un Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) qui met l'accent sur la restauration de l'Etat de droit, la lutte contre la corruption et l'amélioration de la gestion des finances publiques, et qui donne la priorité aux domaines de l'éducation et de la santé, tout en poursuivant un programme de privatisation et de relance de l'économie.

## 2.2. Le contexte institutionnel et le système de gouvernance

### 2.2.1. Le cadre institutionnel

#### ➤ Un régime de type présidentiel

A la différence de nombreux pays africains, Madagascar a toujours maintenu un certain pluralisme même si cette tradition d'ouverture reste limitée et contrôlée par le pouvoir en place. Dans le sillage de la Constitution de 1992, la Loi constitutionnelle du 8 avril 1998 affirme solennellement le respect des droits de l'homme et la protection des libertés fondamentales individuelles et collectives, la transparence dans la conduite des affaires publiques et l'instauration d'un Etat de droit. Mais, contrairement à la Constitution de 1992 qui instaurait un régime d'assemblée, elle définit un régime de type présidentiel.

Les principales institutions de l'Etat sont :

- Le Président de la République et le Gouvernement
- L'Assemblée nationale et le Sénat
- La Haute Cour constitutionnelle

Le pouvoir exécutif est partagé entre le Président de la République et le Premier ministre. Le Président est élu au suffrage universel direct pour cinq ans et est rééligible deux fois (art.45). Il nomme le Premier ministre dans la majorité parlementaire et peut le démettre pour toute cause déterminante comme il peut

dissoudre l'Assemblée nationale (art.58 et 95). Il détermine et arrête en Conseil des ministres la politique générale de l'Etat qui doit être mise en oeuvre par le gouvernement qui est responsable devant l'Assemblée nationale. Le Premier ministre a l'initiative des lois et assure leur exécution comme celle des décisions de justice (art.63).

Le Parlement malgache se compose de deux chambres, l'Assemblée nationale et le Sénat. L'Assemblée nationale compte 150 députés élus pour cinq ans au suffrage universel direct. Elle est chargée de voter chaque année la loi de finances que lui présente le gouvernement. Le Sénat dont la mission est précisée par une ordonnance du 28 décembre 2000 et un décret du 8 janvier 2001, a pour vocation de représenter les six provinces autonomes et joue un rôle d'organe consultatif auprès du gouvernement ; Il est composé de 90 membres élus pour six ans. Les deux tiers (60) sont élus au suffrage universel indirect par les provinces autonomes et un tiers (30) sont choisis par le chef de l'Etat en raison de leurs compétences.

La Haute Cour Constitutionnelle, pour sa part, est composée de 9 membres nommés pour une période de sept ans. C'est elle notamment qui proclame les résultats des élections et règle les litiges en la matière. Elle jouit d'un grand prestige en raison notamment du rôle qu'elle a joué dans la sauvegarde de la démocratie au cours des années écoulées.

Quant au pouvoir judiciaire, il est comme le pouvoir législatif rattaché à l'Etat et exercé par la Haute Cour Constitutionnelle, la Cour Suprême (qui comprend la Cour de Cassation, le Conseil d'Etat et la Cour des Comptes), les Cours d'appel, les tribunaux et la Haute Cour de Justice (art.97). Les magistrats sont indépendants dans l'exercice de leurs fonctions mais c'est le Président de la République qui les nomme et les révoque par décret (art.98).

#### ➤ **La concentration du pouvoir au niveau central**

A l'issue du dernier remaniement opéré par le chef de l'Etat le 28 novembre 2005, la formation gouvernementale comprend un Premier ministre, chef du gouvernement, 18 ministres et un secrétaire d'Etat. Depuis l'investiture du nouveau chef de l'Etat, l'équipe ministérielle a été resserrée (18 ministres au lieu de 32 en 2000) et une majorité a un profil plus technique que politique. Par rapport au gouvernement formé en janvier 2004, on peut noter une évolution dans l'ordre protocolaire des ministres qui reflète l'évolution des priorités dans l'action gouvernementale. Se trouvent en tête de liste, le ministre de la fonction publique, du travail et les lois sociales ainsi que celui de l'intérieur et de la réforme administrative, ce qui peut s'expliquer par le contexte préélectoral et la préparation des futures élections présidentielles ainsi que par l'accent mis dans le DSRP sur la restauration d'un Etat de droit et d'une société bien 'gouvernée'. La charge de la décentralisation, qui était jusque là exercée par un secrétaire d'Etat, est désormais confiée à un ministre de plein exercice qui voit renforcer ses capacités d'intervention. A l'inverse, Les ministères à dominante économique, celui de l'économie, des finances et du budget, celui de l'énergie et des mines ou de l'industrialisation, du commerce et du développement du secteur privé sont relégués en bas de tableau dans l'ordre protocolaire.

Un nombreux personnel travaille dans les staffs techniques et les cabinets ministériels, ce qui s'explique par la présidentialisation du régime qui pousse le chef de l'Etat à vouloir superviser et contrôler tous les rouages décisionnels du pays. C'est ainsi qu'est créée en juillet 2005 une Inspection générale d'Etat (IGE), composée de 28 inspecteurs et 12 contrôleurs, qui est directement rattachée à la Présidence et n'a pas de pouvoir d'auto-saisine. Se met ainsi en place, en marge des institutions officielles, une administration parallèle, dotée de pouvoirs de décision, qui tend à court-circuiter les fonctions gouvernementales et à restreindre le rôle effectif des ministres.

Une autre caractéristique de l'administration malgache est son haut degré de centralisation. Selon le FMI, plus de 44% des fonctionnaires malgaches travaillent dans les ministères à Antananarivo et ce personnel pléthorique et peu formé rechigne à quitter la capitale pour la province comme cela serait souhaitable dans le cadre de la politique de décentralisation et de déconcentration mise en œuvre.

### ➤ Un effort de décentralisation et de réforme de l'administration locale

Ce processus de décentralisation a été entrepris à maintes reprises depuis l'indépendance par des autorités confrontées au dilemme que pose un pays où vivent dix huit groupes ethniques différents aux mœurs éloignés les uns des autres mais ayant conscience d'appartenir à une même nation. C'est au début des années 70 qu'une véritable politique en ce sens se met en place dans le cadre de la démocratie populaire qui s'appuie sur les communautés traditionnelles, à la base de la société malgache, les *Fokonolona*. Quatre échelons administratifs s'étagent du *Fokontany* (village), au *Fivandronampokontany* (sous préfecture), au *Firaisampokontany* (préfecture), et au *Fanitany* (province) sont alors définis. Mais loin de faciliter l'accès des citoyens à la démocratie participative, comme prévu, ces circonscriptions administratives deviennent rapidement de simples relais du régime qui a opté pour un centralisme démocratique d'inspiration marxiste.

Avec la transition démocratique qui intervient au début des années 90, une nouvelle politique de décentralisation voit le jour. Elle est avalisée par la Constitution de 1992 qui renonce aux institutions fondées sur le *Fokonolona* et met l'accent sur les provinces et la création de collectivités territoriales décentralisées (CTD) aux niveaux de la région, du département et de la commune. La révision de la Constitution en 1998 se prononce pour un approfondissement de la décentralisation et une autonomisation des provinces. Mais, après la crise du pouvoir en 2002, ce sont les régions qui sont privilégiées et mises en place en 2004. Encore peu effective, la décentralisation n'en est pas moins de plus en plus à l'ordre du jour avec la fin de l'Etat-providence et l'accent que mettent sur la bonne gouvernance les bailleurs de fonds extérieurs partisans d'une politique de redressement structurel.

L'administration territoriale comprend aujourd'hui trois grandes catégories de collectivités territoriales décentralisées (CTD) : les provinces, les régions et les communes.

Les six provinces (*Faritany*) sont Antananarivo, Antsiranana, Fianarantsoa, Mahajunga, Toamasina et Toliara dont l'existence remonte à 1946 et auxquelles la Constitution confère une large autonomie politique et juridique. Aux termes du Titre IV de la Constitution de 1992, chaque province devait être dotée d'un Conseil de gouvernement composé d'un Gouverneur et de Commissaires généraux. Le Gouverneur devait être élu par le Conseil provincial pour un mandat de cinq ans renouvelable et la composition, l'organisation et le fonctionnement du Conseil provincial devaient être fixées par une loi statutaire propre à chaque province et précisant notamment leurs ressources financières et leur pouvoir de contrôle. Les exécutifs provinciaux ont été nommés en juin 2001 mais ils ont perdu une grande partie de leur pouvoir après la crise de 2002 qui s'est traduite par de fortes tensions entre leurs dirigeants et le nouveau gouvernement. Pour les mêmes raisons, les gouverneurs de province ont été remplacés par des Présidents de délégations spéciales (PDS) soumis au pouvoir central. Définies par la Constitution comme 'des collectivités publiques légales' (art.126) et non comme des 'collectivités territoriales décentralisées' au même titre que les régions et les communes, les provinces n'ont toujours pas de statut précis et de compétences financières et administratives.

Elles ont même vu leur rôle se réduire avec la mise en place en 2004 de 22 régions dont les responsables sont nommés par le pouvoir central à qui ils rendent directement compte. Un rôle important est assigné à ces régions qui ont pour mission de faire appliquer les règles administratives, de coordonner les programmes de développement des communes et de superviser les programmes de développement des services déconcentrés. Leurs dirigeants ont commencé à s'engager dans une série d'actions prioritaires et jeté les bases de Plans régionaux de développement (PRD). Cette mise en place des régions s'est opérée dans le cadre de la politique d'amélioration de la gouvernance de proximité fixée par le Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP).

Au niveau local, l'instance décentralisée essentielle reste la commune dans laquelle la Constitution de 1992 a intégré les *Fokonolona*. Les communes ont été les premières collectivités territoriales décentralisées (CTD) à être mises en place en 1995 et 1996. Elles sont aujourd'hui au nombre de 1 558 (1 392 en 1995) et on compte en leur sein 45 communes urbaines et 1.513 communes rurales. Les communes urbaines sont subdivisées en trois catégories : la capitale Antananarivo, qui est dotée d'un statut spécifique, les capitales

provinciales et les 38 autres communes urbaines. Les communes rurales sont divisées en communes rurales de première catégorie, qui correspondent à un chef-lieu de district, et en communes rurales de deuxième catégorie qui correspondent à la situation la plus courante. Elles ont un peu moins de 8.000 habitants en moyenne et regroupent 70% de la population, notamment ses couches les plus déshéritées. Toutes les communes sont dirigées par un Conseil municipal et un maire élu par la population. Il leur est demandé d'élaborer des plans communaux de développement (PCD) et elles le font, en principe sur la base d'un processus participatif impliquant la population locale et la société civile, en pratique en fonction des desiderata des bailleurs qui leur apportent des fonds.

Les communes, comme les régions, se trouvent aujourd'hui dans une situation inconfortable en matière de gestion administrative et financière et confrontées à un vide législatif. Le système de décentralisation instauré en 1998 les a en effet privé de leur autonomie administrative et financière et devait confier aux conseils provinciaux, toujours en gestation, le soin de définir leur statut, leurs compétences et leurs responsabilités.

Au dessous des communes, se trouvent les villages (*Fokontany*) et les communautés de base (*Fokonolona*). Il y a en moyenne 10 villages et 30 communautés par commune. Leurs relations institutionnelles sont handicapées par un défaut de répartition claire des rôles entre les représentants de l'administration déconcentrés (sous-préfets, délégués administratifs d'arrondissement, chefs de village) et les agents élus des collectivités décentralisées. De façon générale, les collectivités territoriales décentralisées (CTD) ne sont pas vraiment reconnues par la population et ne sont pas opérationnelles du fait d'un vide juridique et d'une absence de coordination entre les politiques de déconcentration et de décentralisation suivies. Au niveau central, la répartition des attributions entre les ministères chargés de la décentralisation (Ministère de l'économie, des finances et du budget, Ministère de l'Intérieur et Ministère de la décentralisation et de l'aménagement du territoire) manque elle aussi de clarté et il en va de même pour les attributions respectives des administrations déconcentrées et décentralisées.

La situation est comparable en matière de contrôle où un même vide juridique s'est substitué à la tutelle auparavant exercée par les provinces qui n'étaient elles mêmes que des rouages du pouvoir central. En conséquence, les fonctions de vérification sont rarement exercées par les responsables locaux des ministères concernés comme par les conseils municipaux et groupes communautaires.

Une récente étude de la Banque mondiale publiée en 2004 met en relief le fait qu'à Madagascar comme dans beaucoup de pays pauvres en développement, de fortes contraintes structurelles s'opposent à la décentralisation qui ne saurait constituer une solution miracle pour un Etat centralisé qui se caractérise par un important déséquilibre financier entre les niveaux central et local, une incapacité à assurer des services décentralisés et une inadaptation du système juridique en place. Plus qu'une poursuite à marches forcées de la politique de décentralisation, l'étude suggère de surseoir à la création de provinces autonomes et de continuer à mettre l'accent sur les communes qui représentent actuellement le seul niveau efficace et viable d'administration publique décentralisée.

Etant donné le rôle de premier plan que jouent l'administration centrale et ses services déconcentrés, il conviendrait parallèlement d'améliorer la qualité de leurs prestations avant d'envisager une nouvelle étape de décentralisation. Comme le souligne encore l'étude de la Banque mondiale, la structure administrative de Madagascar se caractérise par un fort parallélisme entre les collectivités décentralisées et les administrations déconcentrées. L'administration déconcentrée est ainsi dirigée au niveau provincial par un Président de délégation spéciale, au niveau régional par un préfet, au niveau des districts (qui ont été supprimés comme collectivité décentralisée) par un sous-préfet, au niveau communal par un Délégué administratif d'arrondissement (DAA) et au niveau des villages par un président de Fokontany (PdF). Certains ministères comme celui des finances et du budget disposent eux-mêmes de services à tous ces niveaux alors que ceux des ministères de l'éducation et de la santé s'arrêtent au stade des districts. Tous ces niveaux continuent de jouer un rôle clé dans la fourniture de services publics. Ils n'en portent pas moins atteinte à la politique de décentralisation mise en œuvre et en limitent l'efficacité faute de délimitation claire des rôles et responsabilités des uns et des autres. On retrouve les mêmes ambiguïtés dans la répartition des tâches entre les différents ministères chargés de la décentralisation (Intérieur et réforme administrative, décentralisation et aménagement du territoire, économie, finances et budget...). Au



niveau local, ces confusions poussent les agents déconcentrés à continuer de remplir leurs fonction antérieures alors qu'elles sont désormais dévolues à des collectivités décentralisées, ce qui est source de tensions.

### ➤ la modernisation du système judiciaire et la consolidation de l'Etat de droit

#### *Un système lourd et inadapté*

Conformément à la Constitution de 1992 révisée en 1998, le pouvoir judiciaire est exercé par la Haute Cour constitutionnelle, la Cour Suprême (qui comprend la Cour de Cassation, le Conseil d'Etat et la Cour des Comptes), les Cours d'Appel, les tribunaux et la Haute Cour de Justice (art.98).

Au sein même de ce système, trois instances sont chargées d'en assurer le bon fonctionnement :

- le Conseil supérieur de la magistrature, organe de sauvegarde et de sanction
- l'inspection générale de la justice, organe d'instigation
- le Conseil national de la justice, organe de réflexion et de proposition

L'expression de 'pouvoir judiciaire' employée de préférence à celle d'autorité judiciaire ainsi que la variété des institutions appelées à l'incarner, témoignent du souci du législateur et des acteurs de la transition politique intervenue en 1991 de mettre en place une démocratie pluraliste et un Etat de droit. En 1992, la Haute Cour Constitutionnelle a joué un rôle de premier plan dans la résolution de la crise et c'est son arbitrage qui permettra en 1996 de valider la destitution par l'Assemblée nationale du Président Zafy et d'organiser la période de transition précédant l'élection présidentielle.

Calquée sur le système français, l'organisation judiciaire malgache s'articule autour des principes du double degré de juridiction et de la séparation de la justice civile et administrative, et s'appuie sur l'indépendance du juge et l'autorité de la chose jugée. Alors que la Constitution de 1992 met l'accent sur l'existence d'un 'pouvoir judiciaire', la Loi fondamentale adoptée en 1998 n'y fait plus référence. Rompant avec la logique 'parlementariste' de 1992, elle renforce le pouvoir du Président de la République qui devient 'le garant de l'indépendance de la justice' (art.98). De même, les magistrats sont réputés indépendants dans l'exercice de leurs fonctions (art .99) mais c'est le Président de la République qui les nomme et les révoque par décret (art.98).

En ce qui concerne la fonction juridictionnelle de la justice, elle est simplifiée et l'accent est mis sur la Cour Suprême et non plus sur la Haute Cour Constitutionnelle dont elle prévoit que l'organisation, le fonctionnement et les attributions seront fixés ultérieurement par une loi organique. Quant à la Haute Cour de justice, l'unique instance devant laquelle sont justiciables le Président de la République et les hauts dirigeants, elle n'a pas encore été mise en place.

Si le système judiciaire repose sur le double degré de juridiction, l'indépendance du juge et l'autorité de la chose jugée, l'exercice de la justice n'est toujours pas satisfaisant. Il est handicapé par la lenteur des procédures, l'interférence de multiples autorités, investies ou non de compétences de police judiciaire ou administrative dans le cours de la procédure pénale, l'absence d'informations juridiques et jurisprudentielles et de fréquentes pratiques de corruption. Plus que son organisation, c'est le fonctionnement de l'appareil judiciaire qui est dégradé et entraîne une régression des droits et libertés auxquelles il est fait référence dans la Constitution.

Un juriste, familier des réalités malgaches, résume ainsi la situation : *'naguère considérée à juste titre comme l'un des fleurons de l'administration malgache, la justice fait aujourd'hui figure de service public sinistré à l'égard duquel l'opinion publique manifeste une défiance de plus en plus grande. Aux maux classiques résultant d'une réduction drastique des moyens matériels et d'une diminution tout aussi sensible de son personnel sont venus s'ajouter des griefs de politisation, de parti pris ou de corruption qui, s'ils ne sont pas toujours vérifiables, voire fondés, ont eu pour effet d'entamer sérieusement sa crédibilité'.*

Parmi les handicaps dont souffre la justice figurent aussi une pénurie de moyens humains et matériels qui affecte la couverture judiciaire du pays et entraîne une paralysie administrative, des violations du droit et le recours à des solutions extrajudiciaires qui sont susceptibles de porter atteinte à l'intérêt général. C'est le

cas de modes coutumiers de règlement des conflits comme les *Dina*. A l'origine destinés à réprimer les vols de bœufs, les *Dina* sont des conventions conclues à l'échelle des communautés villageoises afin d'obtenir réparation du préjudice subi. La défaillance de la justice et de la police judiciaire entraîne leur développement anarchique et est source d'abus dans la mesure où elle peut conduire à des sanctions disproportionnées par rapport aux délits commis.

### ***Une entreprise de simplification et de lutte contre la corruption***

Le premier axe sur lequel repose la stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) est la restauration d'un Etat de droit et d'une société pratiquant la bonne gouvernance. La lutte contre la corruption y est considérée comme un préalable à l'instauration de cette bonne gouvernance et a débouché sur la création en septembre 2002 d'un Conseil supérieur de lutte contre la corruption (CSLC), placé sous l'autorité directe du président de la République. Une Convention nationale de lutte contre la corruption s'est tenue en juillet 2004 et une loi en ce sens a été adoptée le 9 septembre 2004. Parallèlement a été créé un Bureau indépendant anti-corruption (BIANCO) qui est chargé de coordonner les activités du gouvernement en la matière. Il est devenu opérationnel en octobre 2004 avec la nomination d'un directeur. L'objectif est à la fois de réprimer les faits de corruption et de mettre en place un dispositif anti-corruption avec la création de guichets uniques et de cahiers de doléances ouverts aux usagers des services publics, avec aussi une augmentation des contrôles et une intensification des actions d'information, d'éducation et de communication comme le retour de l'instruction civique dans les écoles. Cela suppose un changement radical dans le fonctionnement de l'administration et, plus encore, dans les mentalités qui ne peut se faire du jour au lendemain.

Les dernières évaluations de *'Transparency International'* mettent même en évidence un recul en ce domaine avec un indice de perception de la corruption qui passe de 1,7/10 à 2,8/10 de 2002 à 2005, et place Madagascar à la 97<sup>ème</sup> place sur 146 pays en 2005 au lieu de la 84<sup>ème</sup> en 2004. A l'inverse, d'autres institutions comme le Guide international des risques/pays ou la cellule d'évaluation de la Banque mondiale notent une amélioration de la situation au cours des trois dernières années.

S'il est vrai que la lutte contre la corruption ne peut avoir de résultats probants qu'à terme, il est vrai aussi, comme le note la Revue de l'Océan Indien, qu'il ne sert pas à grand-chose de créer de nouvelles structures de contrôle s'il n'y a pas d'abord une prise de conscience généralisée de la nécessité d'avoir un Etat de droit, garant d'une saine gestion saine des intérêts du pays. Des efforts de consolidation de l'Etat de droit sont en cours dans les administrations des douanes, des impôts et de la justice, réputées particulièrement corrompues.

Dans le DSRP mis à jour en 2005, le gouvernement dresse la liste des failles du système judiciaire : difficultés d'accès, manque d'impartialité, lenteur dans les décisions, (22.000 dossiers sont en souffrance à Antananarivo) qui sont des freins en matière d'investissement et de croissance et fragilisent les droits de propriété et la force des contrats. Pour y remédier, a été créée une 'task force' qui a permis de réduire les ouvertures de dossiers de contentieux de 14.000 à 2.000. Pour répondre aux demandes du secteur privé et renforcer la section commerciale des tribunaux, le gouvernement envisage aussi de mettre en place des mécanismes alternatifs de résolution des conflits comme le Centre d'arbitrage et de médiation (CAMP) établi en 2000 sur les recommandations de la Commission des réformes du droit des affaires (CRDA).

Pour avoir les moyens de restaurer l'Etat de droit et tenir ses engagements en matière de croissance et de réduction de la pauvreté, le gouvernement doit aussi impérativement améliorer la collecte des impôts. Deux évaluations, le *Country Financial Accountability Assessment* (CFAA) et le *Country Procurement Assessment Review* (CPAR) financées par la Banque mondiale et l'Union européenne, viennent d'être réalisées. Elles recommandent une série de mesures pour réduire la corruption, les gaspillages et améliorer la quantité et la qualité des services publics.

Pour remédier au manque de transparence et de conformité aux normes internationales, le gouvernement a adopté en 2004 des textes législatifs mettant à jour le cadre légal, procédural et institutionnel existant et instituant de nouveaux mécanismes de contrôle. Des manuels de procédure ont été publiés et l'état-major de la Cour des comptes et de l'Inspection générale d'Etat (IGE) a été renforcé. Une inspection générale

des finances (IGF), créée en 2003, a également été rendue opérationnelle. Reste à institutionnaliser ces réformes et à transformer les programmes en actions en utilisant le budget comme instrument de gestion. C'est ainsi qu'en 2005, dans le cadre du Plan d'actions prioritaires (PAP) du ministère de l'économie des finances et du budget a été mis en place un système intégré de gestion des finances publiques (SIGFP) qui doit permettre d'accélérer l'exécution du budget et de le gérer à terme en temps réel.

En ce qui concerne le contrôle des dépenses, le gouvernement a mis en place en 2004 un Comité de réflexion et de réforme des organes de contrôle (CRROC) qui est chargé de restructurer la mission et le fonctionnement des entités chargées de contrôler la régularité des engagements de l'Etat. En ce qui concerne les recettes publiques, des efforts sont faits pour accroître le taux de pression fiscale qui est parmi les plus faibles d'Afrique sub-saharienne avec une assiette de l'impôt particulièrement étroite qui n'inclut toujours pas des secteurs clés comme les mines ou le tourisme. Le ratio rentrées fiscales/PIB, qui exprime le taux de ponction fiscale n'est encore que de 10,9% en 2004 et il ne devrait être en 2005 que de 9,9% au lieu des 11,6% prévus. Parallèlement, les dépassements des dépenses publiques courantes ont atteint 0,8 et 0,5% du PIB en 2003 et 2004, en raison du recours à des procédures d'urgence, en raison aussi d'un contrôle insuffisant des dépenses effectuées par les entités publiques et les instances gouvernementales décentralisées.

La modernisation des services fiscaux doit se poursuivre et, parmi les mesures prévues, figurent l'élargissement de l'assiette de l'impôt, la généralisation de la TVA, l'augmentation des contrôles fiscaux et l'allègement des droits d'accises dont le niveau élevé favorise la fraude.

## **2.2.2. Un train de réformes sur le chemin de la bonne gouvernance**

### **➤ La remise en cause du rôle de l'Etat et la mise en œuvre de plans d'ajustement**

Au début des années 60, la situation économique de Madagascar était une des meilleures d'Afrique et le revenu par tête était au dessus de la moyenne des pays en voie de développement.

Les perspectives de développement du pays paraissaient bonnes avec une élite éduquée, des infrastructures satisfaisantes et des institutions solides. Dès la fin des années 60, on assiste à un mouvement de reflux à la suite d'une détérioration des termes de l'échange particulièrement marquée dans le secteur primaire où travaillent les trois quarts de la population. Il en est résulté un mécontentement grandissant qui a débouché au milieu des années 70 sur un changement de régime et l'essai d'implantation d'un socialisme à la malgache. Le préambule de la Constitution de 1975 précise que *'Le peuple malgache est décidé à construire un Etat de type nouveau, expression des intérêts des masses laborieuses et à édifier une société conforme aux principes socialistes énoncés dans la Charte de la Révolution'*. Cette charte préconise la nationalisation de l'ensemble de l'appareil productif et, fin 1976, l'Etat étend son emprise sur les deux tiers de l'économie nationale. Sont nationalisés l'ensemble du système bancaire, les assurances, l'électricité et les eaux. Le mouvement s'accélère après la publication en janvier 1977 de la Charte des entreprises socialistes. Pendant toute cette période, la stratégie de développement mise en œuvre repose sur l'Etat et une stricte politique de substitution d'importations. Elle n'est pas seulement illustrée par les nationalisations mais aussi par la sortie de la zone franc, l'adoption de mesures dissuasives envers les investissements étrangers, un taux de change surévalué, et des politiques commerciales restrictives à base de taxes sur les exportations et de droits élevés sur les importations.

Cette stratégie de nationalisations et de contrôle des échanges extérieurs n'entraîne pas pour autant les nouveaux dynamismes espérés et la politique d'investissements à l'étranger financée par l'extérieur qui est lancée en 1978 se met en place au moment où la conjoncture internationale se dégrade avec le deuxième choc pétrolier. La politique suivie va de pair avec une gouvernance médiocre et la confiscation par l'élite dirigeante de rentes de situation assises sur les ressources naturelles du pays.

L'aggravation de la situation engendre une pauvreté et une agitation sociale croissantes. En 1981, l'augmentation du PIB n'est que de 1,8% alors que l'encours de la dette est de 40% du PIB et que le déficit de la balance des paiements passe de 30,5 milliards de francs malgaches en 1978 à 129,5 milliards en 1982. Les autorités se résignent alors à faire appel au FMI et à la Banque mondiale et mettent en œuvre sous leur

contrôle plusieurs programmes d'ajustement et de remise de dettes qui permettent de réduire les déséquilibres économiques et financiers mais ne sont pas suffisantes pour corriger des rigidités qui sont structurelles. A partir de 1988, elles se rallient à une stratégie d'ouverture en direction d'une économie de marché et, dans le cadre d'une Facilité d'ajustement structurel (FAS), obtiennent un rééchelonnement de la dette et l'octroi de financements supplémentaires par le FMI et le Club de Paris.

En contrepartie, elles doivent se livrer à une cure d'austérité, renoncer à l'Etat Providence et amorcer une libéralisation progressive de l'économie en entreprenant des réformes substantielles. Parmi elles, la suppression des restrictions aux importations, l'abolition des monopoles d'Etat et la réduction des tarifs douaniers. Les contrôles des prix sont progressivement levés et, après deux dévaluations en 1984, un taux de change flottant est instauré. Comme le relèvent les rapports du FMI, une stratégie de développement à deux vitesses est mise en place avec l'établissement d'une zone franche industrielle, une *Export Processing Zone* (EPZ), qui va jouer un rôle moteur dans la croissance ultérieure des industries textiles et crevettières.

**Tableau 1 : Facilités accordées par le FMI à Madagascar dans le cadre de l'ajustement structurel (source : FMI)**

| Intitulé  | Début      | Fin        | Millions de DTS |
|-----------|------------|------------|-----------------|
| FRPC      | 1/3/2001   | 1/3/2005   | 91,6            |
| FASR/FRPC | 27/11/1996 | 30/11/2000 | 81,3            |
| FASR5     | 15/5/1989  | 14/5/1992  | 76,9            |
| SBA       | 2/9/1988   | 15/5/1989  | 13,3            |
| FAS       | 31/8/1987  | 14/5/1989  | 46,5            |

FRPC : Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance

FASR : Facilité d'ajustement structurel renforcée

SBA : Stand-By Agreement

FAS : Facilité d'ajustement structurel

DTS : droits de tirage spéciaux

Après une nouvelle période d'instabilité politique entre 1992 et 1996, les réformes reprennent et le gouvernement poursuit la politique de désengagement de l'Etat des activités économiques de production. Il le fait dans des secteurs clés comme les mines et la pêche avec l'établissement d'un système de délivrance de licences concurrentiel, transparent et non discrétionnaire. Puis les réformes s'étendent au pétrole, à l'énergie, au transport aérien et aux télécommunications avec la privatisation des sociétés d'économie mixte opérant dans ces secteurs. D'autres mesures sont prises pour accroître l'ouverture du pays sur l'extérieur comme la facilitation de l'octroi de visas et de permis de travail et une réglementation plus souple en matière de bail pour les étrangers. Ces réformes se font d'abord dans le cadre de Facilités d'ajustement structurel renforcées (FASR) puis, à partir de 2000, dans le cadre de Facilités pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC). Toutes s'orientent vers le développement du secteur privé et la relance d'une croissance assise sur les exportations. Elles semblent opérantes et, de 1997 à 2001, le PIB augmente de 4,6% en moyenne chaque année. Tout au long de cette période, le FMI s'appuie sur l'expertise acquise par la Banque mondiale dans le domaine des réformes structurelles de caractère sectoriel, qu'il s'agisse de privatisation et de développement du secteur privé, d'amélioration des infrastructures de base, ou de réformes dans les secteurs de l'agriculture, de l'éducation, de la santé, de la justice ou de l'évaluation de la pauvreté.

A la différence du FMI cependant, la Banque mondiale doute de l'efficacité d'une réforme profonde de la fonction publique et, contrairement à lui, reste sur place au moment de la crise de 2002 et prodigue des conseils peu compatibles avec les vues du FMI en laissant, par exemple, adopter en 2003 une exemption temporaire de TVA pour certains produits

### ➤ La bonne gouvernance au service d'un développement durable

La recherche d'une bonne gouvernance au service d'un développement durable a pris aujourd'hui le relais des plans d'ajustement structurel qui n'ont permis ni d'enrayer le déclin du pays (le PIB réel par habitant a diminué d'un tiers entre 1970 et 1995) ni de réduire une pauvreté qui touche aujourd'hui plus de 70% de la population (45% en 1960). La 'bonne gouvernance', comme le 'développement humain', est un concept développé au début des années 90 par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) soucieux de replacer l'être humain au cœur des préoccupations de développement.

Elle est définie comme *'une manière de gérer les affaires politiques, administratives et judiciaires dans l'intérêt des citoyens'* et *'constitue une sorte de catalyseur du développement humain, de principe directeur apte à réconcilier l'efficacité économique et l'équité, l'Etat et les citoyens et à ériger la démocratie en noyau dur de la participation des individus'*.

Plus prosaïquement, la Banque mondiale y voit *'la capacité institutionnelle des organisations publiques à fournir les biens demandés par les citoyens du pays ou leurs représentants de façon efficace, transparente, impartiale et contrôlable'*

Des tentatives de mise en place d'une stratégie rationnelle de lutte contre la pauvreté (SNLCP) ont été menées au cours des années 90 mais n'ont pas abouti, faute de volonté politique suffisante. Au début des années 2000, dans le sillage du 'Millénaire pour le développement' des Nations Unies qui ambitionne de diminuer de moitié la pauvreté d'ici 2015 et sur les conseils des bailleurs de fonds internationaux, le gouvernement malgache élabore un Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DRSP). Il est finalisé en 2003 et permet à Madagascar de bénéficier d'un premier financement au titre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE). Le DSRP privilégie le principe du 'Partenariat Public/Privé (PPP)' et se conjugue avec les objectifs des Conventions internationales auxquelles Madagascar a souscrit : Déclaration du millénaire, NEPAD, Sommet mondial du développement durable.

Après un an et demi de mise en œuvre, il fait l'objet d'une mise à jour et est complété par la vision *'Madagascar naturellement'* qui explicite la politique définie par le chef de l'Etat en Conseil des ministres. Elle insiste sur un certain nombre de programmes jugés prioritaires dans lesquels doivent être intégrés les apports des bailleurs de fonds extérieurs. La 'bonne gouvernance' et la 'décentralisation et déconcentration' figurent en tête de ces programmes.

En accord avec les autorités malgaches et dans le cadre du 9<sup>ème</sup> FED, l'Union Européenne accorde aussi sa priorité à cet axe stratégique qui vise à restaurer l'Etat de droit et une société bien gouvernée. Son appui s'inscrit dans le droit fil de l'assistance qu'elle a déjà apportée au Conseil national électoral fin 2002 dans le contexte des élections législatives.

### **2.3. Les relations avec les partenaires extérieurs**

Si on excepte la période d'essai d'implantation d'un socialisme révolutionnaire à la malgache qui s'est accompagnée d'une fermeture des frontières et d'un repli sur le territoire national, Madagascar a une longue tradition d'ouverture sur l'extérieur, comme en témoigne le fort métissage de sa population.

Après la crise de 2002 et son accession controversée au pouvoir, le président Marc Ravalomanana obtient le soutien de la communauté internationale, et, au bout d'un an, Madagascar retrouve sa place au sein de l'Union africaine. Le pays entretient aujourd'hui de bonnes relations avec ses voisins insulaires comme avec les Etats-Unis; l'Union européenne ou ses partenaires asiatiques comme la Chine, le Japon et la Thaïlande d'où provient la plus grande partie du riz importé. Le Président Ravalomanana fait d'ailleurs de cette ouverture sur l'extérieur et de l'intégration de Madagascar dans l'économie régionale et mondiale un des piliers de sa politique.

#### **2.3.1. Une intégration croissante dans l'économie mondiale**

C'est un même souci de dialogue et d'ouverture sur le monde extérieur, notamment en direction des pays industrialisés, qui caractérise Madagascar depuis les années 80 lorsque, confronté à de sérieuses difficultés, le pays a dû se tourner vers l'ancienne puissance coloniale et les institutions financières internationales pour leur demander de l'aide. L'ancien président Didier Ratsiraka rappelle lui-même que dès 1983 il a négocié 'pied à pied' les premières facilités d'ajustement structurel avec le FMI.

#### **➤ Le rôle de l'aide extérieure**

Bien qu'en proportion elle ait diminué de moitié depuis 1990, l'Aide publique au développement (APD) joue un rôle important dans la poursuite des objectifs de développement de Madagascar. Elle s'est élevée

en 2003 à 9,9% du PIB (539,5 millions de dollars US). Au début de la même année, le service total de la dette extérieure représentait 1,3% du PIB et 4,7% des exportations de biens et services, soit un montant de 31,9 dollars US par habitant.

*Tableau 2 : Flux d'aide, de capitaux privés et de dettes 1990-2003 (en % du PIB). Source : PNUD*

|                                | 1990 | 2003 |
|--------------------------------|------|------|
| Aide publique au développement | 18,9 | 9,9  |
| Investissement extérieur net   | 0,7  | 0,2  |
| Autres flux privés             | -0,5 | [ ]  |
| Service total de la dette      | 7,2  | 1,3  |

En 2004, elle se chiffrait à 764, 2 millions de dollars US (612, 94 millions d'euros) et provenait, à hauteur de 132%, d'institutions de coopération bilatérale et, à hauteur de 87% d'institutions de coopération multilatérales. Les principaux fournisseurs d'aide sont dans l'ordre la Banque mondiale, l'Union européenne, la France le FMI, la BAD, les Etats-Unis et le Koweït.

*Tableau 3 : Contribution des principaux bailleurs de fonds en 2004 en M€ Source : Mission Economique Ambassade de France*

| Bailleurs               | Dév. Rural   | Environnement | éducation    | Santé        | Appui macro   | Energie     | Infrastruc. transports | Autres        | Total         |
|-------------------------|--------------|---------------|--------------|--------------|---------------|-------------|------------------------|---------------|---------------|
| <b>Multilatéraux</b>    |              |               |              |              |               |             |                        |               |               |
| FMI                     |              |               |              |              | 57,4          |             |                        |               | 57,4          |
| Banque mondiale         | 23,50        |               | 65,33        | 56,95        |               | 2,65        | 36,01                  | 70,18         | 254,8         |
| PNUD                    | 0,20         | 0,23          | 2,36         | 0,20         | 0,30          | 0,31        |                        | 1,65          | 3,25          |
| UNICEF                  |              |               | 1,70         | 6,30         |               |             |                        | 2,86          | 10,37         |
| FAO                     | 0,80         | 0,60          |              |              |               |             |                        |               | 1,30          |
| FNUAP                   |              |               |              | 11,23        |               |             |                        | 4,31          | 16,04         |
| PAM                     | 0,95         |               | 0,67         | 0,49         |               |             |                        |               | 2,11          |
| FIDA                    | 4,60         |               |              |              |               |             |                        |               | 4,60          |
| BADEA                   |              |               |              |              |               |             | 6,41                   |               | 6,41          |
| BAD                     | 4,30         |               | 3,22         | 3,22         | 19,33         |             | 5,37                   |               | 35,45         |
| <b>Sous total</b>       | <b>34,34</b> | <b>0,73</b>   | <b>71,48</b> | <b>78,40</b> | <b>77,03</b>  | <b>2,96</b> | <b>47,79</b>           | <b>79,51</b>  | <b>392,23</b> |
| <b>Bilatéraux</b>       |              |               |              |              |               |             |                        |               |               |
| Coop suisse             | 3,46         | 0,06          | 0,06         |              |               |             |                        | 1,16          | 4,74          |
| Fonds koweïtien         |              |               |              |              |               |             | 4,04                   |               | 4,04          |
| USAID                   | 5,60         | 7,80          |              | 10,80        |               |             |                        | 1,30          | 25,50         |
| Norvège                 | 1,50         |               | 1,00         | 0,20         |               |             | 2,60                   | 0,50          | 5,80          |
| Japon                   | Nd           | Nd            | nd           | Nd           | nd            | Nd          | nd                     | Nd            | nd            |
| <b>Sous total</b>       | <b>10,56</b> | <b>7,86</b>   | <b>1,06</b>  | <b>11,00</b> |               |             | <b>6,64</b>            | <b>2,36</b>   | <b>40,00</b>  |
| <b>Union européenne</b> |              |               |              |              |               |             |                        |               |               |
| France (SCAC,AFD)       | 11,98        | 1,45          | 3,60         | 4,59         |               | 1,69        | 0,66                   | 11,24         | 35,21         |
| Allemagne               | 0,31         | 2,33          |              | 0,78         |               | 0,36        | 0,22                   | 0,31          | 4,31          |
| Royaume Uni             | 0,12         | 0,01          | 0,17         | 0,08         | 0,02          | Nd          | nd                     | Nd            | nd            |
| CE                      | 36,00        |               |              | 2,05         | 35,00         |             | 51,90                  | 16,17         | 141,12        |
| <b>Sous total</b>       | <b>48,41</b> | <b>3,78</b>   | <b>3,77</b>  | <b>7,42</b>  | <b>35,02</b>  | <b>2,05</b> | <b>52,78</b>           | <b>27,72</b>  | <b>180,64</b> |
| <b>Total général</b>    | <b>93,32</b> | <b>12,37</b>  | <b>76,31</b> | <b>96,82</b> | <b>112,05</b> | <b>5,01</b> | <b>107,20</b>          | <b>110,18</b> | <b>612,94</b> |

### *L'aide de l'Union européenne*

Au niveau national, l'Union européenne est le second bailleur de fonds après la Banque mondiale et, en 2004, sa contribution s'est élevée à 141 millions d'euros en 2004 sur total de 612 millions d'euros (23%). Le document de stratégie du 9ème FED et le programme indicatif national (PIN) ont été signés en juillet 2002. Le montant total alloué pour la période 2002-2007 est de 327 millions d'euros dont 267 millions d'euros pour le développement à long terme (enveloppe A) et 60 millions d'euros les programmes hors-concentration (enveloppe B). Après la revue à mi-parcours du programme, les montants ont été relevés pour atteindre 430,95 M€ pour l'enveloppe A (transports 186 M€ : développement rural et sécurité alimentaire : 65,75 M€; appui macro-économique : 145 M€; bonne gouvernance et divers : 21,74 M€). Le montant de l'enveloppe B reste inchangé.

A ces financements, s'ajoutent la facilité de financement gérée par la Banque européenne de développement et des actions spécifiques comme celle relative à la sécurité alimentaire, à l'aide d'urgence, au STABEX et aux accords de pêche.

Au niveau régional, en raison de son appartenance à la zone de l'Afrique orientale et australe de l'océan indien et à des organismes comme la Commission de l'océan indien (COI) et le *Common Market for Eastern and Southern Africa* (COMESA), Madagascar bénéficie également des fonds alloués dans le cadre du Programme indicatif régional (PIR) qui s'élèvent à 223 millions d'euros. Les secteurs de concentration incluent l'appui à l'intégration économique régionale, à la gestion des ressources naturelles (en vue notamment d'une exploitation durable des ressources marines et côtières), aux transports et aux communications. Les secteurs hors concentration regroupent les appuis à l'enseignement supérieur, à la résolution des conflits et au fonctionnement des organismes régionaux.

### ➤ L'évolution des échanges commerciaux

L'économie de Madagascar reste très dépendante de l'extérieur pour son approvisionnement en produits agro-alimentaires, biens de consommation et produits énergétiques qui ont représenté 73,6% des importations en 2002 et 61,6% en 2003. La situation s'est brusquement détériorée à la fin de 2003 et en 2004 avec une forte dépréciation du taux de change et une brutale augmentation des importations lorsqu'en juillet 2003 a été prise la décision d'exempter de TVA et d'autres taxes une large gamme de biens de consommation et d'équipements ménagers pendant deux ans. Est venue s'y greffer une brusque envolée des prix du pétrole.

Les exportations restent, pour leur part peu diversifiées et centrées dans le secteur primaire sur le café, la vanille, les clous de girofle et les crevettes, dans le secteur secondaire sur l'industrie textile de l'habillement. L'évolution des ressources fournies par le secteur primaire dépend largement des cours internationaux et la chute brutale des cours de la vanille a, par exemple, entraîné une baisse de 50% de la valeur des exportations entre 2003 et 2004.

Comme le note la Mission économique de l'ambassade de France à Antananarivo, le textile constitue la filière la plus dynamique de l'industrie malgache et sa production a représenté 30% du total des exportations en 2003 et a encore progressé en 2004. Le secteur est concentré en zone franche et bénéficie, en outre, des avantages de l'*African Growth and Opportunity Act* (AGOA) qui a été promulgué aux Etats-Unis en 2000 et vient d'être prorogé jusqu'en 2015. Cette loi offre un accès au marché américain en franchise de droits de douane et sans contingentement.

Le démantèlement de l'Accord multifibre (AMF) et la suppression des quotas au début de 2005 sont néanmoins une source d'inquiétude pour l'avenir, en raison de la concurrence potentielle de pays où la main d'œuvre est meilleur marché.

Depuis quelques années, les investissements directs étrangers (IDE) ont tendance à fléchir et ne représentaient plus que 0,3% du PIB en 2003 et 1% en 2004 au lieu de 2,1% en 2001. Ils n'ont atteint que 45 millions de dollars US en 2004, à peine la moitié de l'objectif que s'était fixé le gouvernement. Cette faiblesse s'explique en partie par la médiocre image que se font toujours du pays les investisseurs étrangers qui évoquent pêle-mêle les tracasseries administratives, la corruption, l'absence de culture d'entreprise, la faible productivité et le manque de compétitivité. En ce domaine, le rapport annuel du Forum économique mondial publié en 2005 classe Madagascar au 107<sup>ème</sup> rang mondial sur 117 pays, en recul de neuf places par rapport à 2004. La baisse des IDE a néanmoins été compensée par l'augmentation des investissements publics qui ont progressé de 7,1% à 11,5% au cours de la même période.

Tableau 4 : Evolution du commerce extérieur de Madagascar (en millions de dollars US). Source : Banque Mondiale

|                                     | 2000           | 2001           | 2002          | 2003           |
|-------------------------------------|----------------|----------------|---------------|----------------|
| <b>Exportations</b>                 |                |                |               |                |
| Produits primaires                  | 191,5          | 355,7          | 243,6         | 281,9          |
| dont : café                         | 8              | 3              | 3             | 4              |
| Vanille                             | 58             | 164            | 120           | 195            |
| Clous de girofle                    | 45             | 96             | 30            | 29             |
| Crevettes                           | 80             | 92             | 90            | 54             |
| Produits manufacturés               | 608            | 572            | 227           | 551            |
| Autres exportations                 | 29,3           | 37,1           | 28,4          | 19,0           |
| <b>Total marchandises exportées</b> | <b>828,9</b>   | <b>964,8</b>   | <b>499,1</b>  | <b>852,0</b>   |
| <b>Importations</b>                 |                |                |               |                |
| Produits alimentaires               | 77,0           | 83,6           | 61,5          | 115,6          |
| Produits de consommation            | 479,4          | 571,1          | 258,6         | 563,1          |
| Pétrole et autres énergies          | 211,5          | 167,8          | 216,7         | 184,2          |
| Produits intermédiaires             | 162,3          | 131,3          | 100,7         | 219,8          |
| Biens d'équipement                  | 166,9          | 163,9          | 91,5          | 217,1          |
| <b>Total marchandises importées</b> | <b>1.097,1</b> | <b>1.117,7</b> | <b>728,9</b>  | <b>1.299,8</b> |
| <b>Solde</b>                        | <b>-268,9</b>  | <b>-152,9</b>  | <b>-229,8</b> | <b>-447,8</b>  |

Les exportations ont progressé de 63% en valeur en 2003, avec pour principaux clients l'Union européenne (42%) et les Etats Unis (26%), et de 9% en 2004. Quant aux importations elles ont progressé de 70,3% en 2003 et de 8,5% en 2004. Les importations progressant plus vite que les exportations, le déficit courant de la balance des paiements a représenté 5% du PIB en 2003 comme en 2002 et serait de l'ordre de 8% du PIB en 2004.

Tableau 5 : Evolution récente du commerce extérieur (en % du PIB). \* : estimations. Source BAD/OCDE

|                  | 2001       | 2002        | 2003        | 2004 *      |
|------------------|------------|-------------|-------------|-------------|
| Importations FOB | -21,0      | -12,0       | -18,5       | -29,8       |
| Exportations FOB | 21,3       | 11,0        | 14,4        | 21,0        |
| <b>Solde</b>     | <b>0,3</b> | <b>-1,1</b> | <b>-4,0</b> | <b>-8,9</b> |

Pour pallier le déficit croissant de la balance commerciale, les autorités malgaches encouragent la diversification de la production en matière agricole comme dans les secteurs des mines et du tourisme. Elles attendent également une augmentation sensible du commerce régional depuis leur adhésion au COMESA et au *Southern African Development Community* (SADC).

### 2.3.2. Une volonté d'intégration régionale

Depuis la fin des années 90, sous l'impulsion des organisations internationales et des dirigeants des Etats voisins, un nouvel élan a en effet été donné à la coopération régionale et Madagascar participe pleinement à cette orientation.

#### ➤ Les organismes de coopération régionale : COI, COMESA, SADC

##### *La Commission de l'océan indien (COI)*

Madagascar a été en 1984 avec l'île Maurice et les Seychelles l'un des membres fondateurs de la Commission de l'océan indien (COI). Les Comores et la Réunion en sont devenus membres deux ans plus tard. Les principaux objectifs de la COI sont de promouvoir les échanges entre les Etats membres et d'améliorer leur niveau de vie en développant leur coopération dans tous les secteurs.

Les activités de la COI sont principalement financées par l'Union européenne à travers le FED. C'est ainsi que dans le cadre du Programme régional intégré pour le développement des échanges (PRIDE)



lancé en 1996, Madagascar a supprimé en 2000 ses barrières tarifaires avec l'île Maurice, les Comores et les Seychelles. Parmi les actions menées par la COI figurent la protection de l'environnement et la planification des interventions d'urgence en cas de pollution par les hydrocarbures mais l'accent est surtout mis sur le tourisme et la pêche.

Dans le domaine du tourisme a été mis en œuvre en 1994 un Programme régional de développement du tourisme dans l'océan indien (PRDT) et une organisation touristique des îles de l'océan indien vient d'être créée avec son siège à Madagascar.

Dans le domaine de la pêche, deux projets thoniers ont été financés par les 5ème et 6ème FED et une Commission thonière de l'océan indien (CTOI) a été créée en 1998. Ont ensuite été développés le projet de Suivi, contrôle et surveillance des grands pélagiques migrateurs et le Regional Tuna Tagging Project. Un nouveau projet de gestion durable des ressources côtières vient d'être élaboré et doit être financé par le 9ème FED.

### **Le COMESA**

Madagascar est devenu membre du Marché commun pour l'Afrique orientale et australe en 1995, un an après sa création. Vingt pays adhèrent aujourd'hui à la COMESA qui regroupe 980 millions d'habitants. La COMESA a pour objectif d'approfondir et élargir le processus d'intégration entre les Etats membres grâce à :

- une libéralisation plus complète des échanges et l'établissement d'un tarif extérieur commun.
- la libre circulation des capitaux de la main d'œuvre et des marchandises
- l'adoption d'un ensemble de normes et de règles communes
- une uniformisation des taux d'imposition, en particulier de la TVA et des droits d'accises
- une coopération en matière de droit des sociétés, droits de propriété intellectuelle et d'investissements
- et, à terme, une union monétaire ;

Madagascar et huit autres membres de l'organisation ont créé une zone de libre échange en octobre 2000 et une Union douanière en 2004. Pour faciliter les échanges commerciaux dans la région, il est prévu d'utiliser les systèmes automatisés SYDONIA et EUROTRACE déjà adoptés par Madagascar. Pour pouvoir bénéficier d'un traitement tarifaire préférentiel, les produits doivent être accompagnés d'un certificat d'origine fourni par le COMESA et répondre à l'un des critères suivants :

- être entièrement produits dans la zone
- contenir des matières importées ne représentant pas plus de 60% de la valeur CAF des matières utilisées dans leur production
- avoir une valeur ajoutée sortie usine d'au moins 35%
- changer de ligne tarifaire après le processus de production pour un produit importé
- avoir une valeur ajoutée d'au moins 25% si le produit final est jugé particulièrement important pour le développement économique des Etats membres.

Pour l'instant, les échanges de Madagascar avec les autres pays du COMESA restent modestes. Ils représentaient en 2001 3% de ses exportations et 6% de ses importations dont plus de la moitié avec l'île Maurice également membre de la COI.

### **La SADC**

Madagascar a fait son entrée comme membre à part entière de la *Southern Africa Development Community* en août 2005. Le groupement existe depuis 1992, date à laquelle il a pris le relais de la *Southern Africa Development Coordination Conference* (SADCC), une alliance souple entre 9 pays d'Afrique australe créée en 1980 afin de réduire leur dépendance économique de l'Afrique du sud. Composé aujourd'hui de 13 Etats, la SADC a pour but d'améliorer leur bien-être économique, leur niveau et leur qualité de vie comme elle a vocation à assurer la justice, la liberté et la sécurité de ses membres. Elle s'est dotée d'un plan stratégique indicatif de développement régional qui doit déboucher sur une zone de libre échange en 2008 et sur une union douanière et un marché commun en 2015.

L'adhésion de Madagascar à la SADC s'explique par sa proximité géographique, l'existence d'échanges importants avec des pays membres comme l'Afrique du Sud et un même souci d'ouverture et de libéralisation de l'économie. En sont attendus une ouverture sur de nouveaux marchés, des transferts de savoir-faire, une concurrence stimulante et des investissements permettant de mieux mettre en valeur le capital et les ressources naturelles du pays. En contrepartie, Madagascar s'engage à adopter les protocoles et instruments légaux de la SADC et à les mettre en œuvre conformément à un calendrier prévisionnel préétabli.

### ***Le nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique***

Le nouveau partenariat pour le développement en Afrique, plus connu sous son acronyme anglais de NEPAD (*New Partnership for African Development*), a été créé en 2003 Lusaka lors du sommet qui a vu l'Organisation de l'unité africaine (OUA) devenir l'Union Africaine (UA). Le NEPAD résulte de la fusion de deux projets stratégiques de développement avec, d'un côté le Partenariat pour le renouveau africain élaboré par les présidents Mbeki, Bouteflika et Obasanjo et, de l'autre, le plan Omega proposé par le président Wade. Le NEPAD se fonde sur la volonté des dirigeants africains de prendre en mains leurs propres destinées et de se mobiliser pour mettre en place une croissance et un développement durables. Il marque aussi leur intention d'intervenir plus activement sur la scène mondiale, sur la base d'un partenariat fondé sur l'intérêt mutuel et une responsabilité partagée.

Soucieux de lutter contre la marginalisation de l'Afrique dans le processus de mondialisation, le NEPAD a développé un plan d'action commun, le G8/Africa Action Plan, orienté vers la bonne gouvernance, la mise en valeur des ressources locales, le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication, la protection de l'environnement dans le cadre d'un développement durable et enfin un accès aux marchés des pays développés. Il s'agit d'un programme à long terme qui a été présenté au sommet du G8 à Evian en juin 2003 et a débouché sur la création d'un Forum de partenariat avec l'Afrique, chargé de consolider les relations entre les pays africains et les pays industrialisés.

Le président Ravalomanana souhaite *faire de Madagascar l'un des pays phares du NEPAD* et un séminaire sous-régional sur le NEPAD s'est tenu à Antananarivo en janvier 2004. Parmi les actions proposées figurent la sécurisation des investissements et la libre circulation des biens et des personnes entre les pays de l'Océan indien et ceux d'Afrique continentale ainsi que des mesures en faveur de l'éducation et l'accès aux soins des couches les plus défavorisées.

## **3. La stratégie de développement et la situation macro-économique**

### **3.1. La stratégie de développement**

L'examen de la situation politique, économique et sociale de Madagascar permet d'identifier les principales contraintes auxquelles se trouve confronté le pays :

- une croissance économique en dents de scie qui n'a pas débouché sur une redistribution équitable de ses fruits.
- un Etat qui n'exerce plus correctement le rôle qui lui était imparti dans le domaine des institutions comme dans le domaine des infrastructures.
- les résultats décevants des stratégies de développement mises en œuvre malgré l'importance de l'Aide publique au développement (APD).
- une réduction dommageable des investissements publics dans les secteurs sociaux
- des infrastructures intérieures mal entretenues et insuffisantes.
- une situation sociale dégradée et une pauvreté grandissante

Soucieux d'améliorer la situation, l'Etat a entrepris de mettre en œuvre une politique de développement économique et social susceptible de remédier à ces problèmes de renforcer les performances du pays et de le placer sur un sentier de croissance durable.

### **3.1.1. Ses fondements**

La stratégie suivie est conforme à la nouvelle approche que prônent depuis la fin des années 90 les organisations internationales de développement. Elle s'oriente toujours vers une libéralisation et une intégration croissante dans l'économie mondiale mais marque une inflexion notable en passant d'une politique d'ajustement aux résultats généralement médiocres à une politique de réduction d'une pauvreté qui ne cesse de s'aggraver.

Cette réduction de la pauvreté est depuis 1999 l'objectif fondamental des programmes et des activités des institutions financières internationales dans les pays à faibles revenus. Elle y prend désormais le pas sur la correction des déséquilibres et des distorsions de marché qui était prioritaire dans les programmes de stabilisation et d'ajustement structurel. Les Facilités d'ajustement structurel renforcées ou non (FAS et FASR) du FMI ont ainsi fait place à des Facilités pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC). Des Documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) sont rattachés aux initiatives prises en faveur des pays pauvres très endettés (PPTÉ) et conditionnent l'accès aux prêts et les remises de dettes accordés par la Banque mondiale à partir de 2001. Cette stratégie de réduction de la pauvreté se juxtapose à un effort d'accélération de la croissance pour mieux en répartir les revenus et à un effort parallèle pour améliorer le fonctionnement des institutions en place et assurer une bonne gouvernance.

### **3.1.2. Sa mise en oeuvre**

La mise en œuvre de cette stratégie se fait de concert avec les organismes internationaux de développement qui apportent leurs conseils et leurs appuis financiers. Elle s'opère aux plans national, régional et international avec les mêmes préoccupations et les mêmes objectifs. Mais cette multiplication des enjeux et des niveaux d'intervention rend plus complexes les tâches d'appréciation et de définition des priorités retenues et elle implique elle-même une administration qualifiée et efficace.

#### **➤ Sur le plan national**

Les premiers programmes de lutte contre la pauvreté à Madagascar ont été mis en œuvre à la fin des années 80 dans le cadre des programmes d'ajustement structurel mais ils n'ont pas été couronnés de succès et le taux de pauvreté est passé de 47% à 73% de la population de 1980 à 1993. Des essais de mise en place d'une Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté (SNLCP) ont été entrepris dans les années 90 sans grand succès. Au début des années 2000, le gouvernement a pris la décision d'élaborer un Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) en étroite concertation avec la Banque mondiale et le FMI. Ce document a fait l'objet d'une version provisoire en 2001 puis a été finalisé en 2003 au terme d'une large concertation avec l'ensemble de la société malgache. S'y exprime la volonté du gouvernement de mettre en œuvre un développement rapide et durable à travers un plan de redressement qui doit permettre de réduire le taux de pauvreté de moitié en dix ans

Tableau 6 : Les grandes orientations de la politique malgache. Source : DSRP

**Politique générale de l'Etat 2005**

Axes stratégiques :

- 1 restaurer un Etat de droit et une société bien gouvernée.
- 2 susciter et promouvoir une croissance économique à base sociale très élargie.
- 3 susciter et promouvoir des systèmes de sécurisation humaine et matérielle et de protection sociale élargie

Programmes nationaux.

1. la bonne gouvernance
2. la décentralisation et la déconcentration
3. l'éducation pour tous
4. la santé et le SIDA
5. l'accès à l'eau potable
6. l'énergie
7. l'agriculture, l'élevage, la pêche et les agro-industries
8. le développement du secteur privé
9. les transports (routes, chemins de fer, aérien, maritime, fluvial)
10. le tourisme
11. les télécommunications

Après un an et demi de fonctionnement, le DSRP a fait l'objet en 2005 d'une mise à jour qui s'appuie sur les premiers résultats obtenus et tient compte de l'évolution du contexte national et des orientations affichées par le nouveau gouvernement. Le document commence par une présentation des grandes lignes de la politique de l'Etat définie en Conseil des ministres.

Sous le titre: 'Madagascar naturellement', elle rappelle les grandes orientations qui doivent favoriser le passage d'une économie de subsistance à une économie de marché et déboucher sur une exploitation optimale des ressources nationales. Elle fournit des objectifs clairs au gouvernement et fait figurer parmi ses orientations macroéconomiques :

- une croissance accélérée d'au moins 7% par an
- une inflation égale ou inférieure à 6%
- un déficit budgétaire qui ne doit pas dépasser 4,5% du PIB
- un taux d'investissement privé au moins égal à 14% du PIB.

L'accent est mis simultanément sur la lisibilité, la traçabilité et le renforcement de l'efficacité de l'action gouvernementale de manière à adresser un message clair pour le peuple malgache et rassurant pour les investisseurs étrangers. A terme, il s'agit d'obtenir une meilleure organisation du monde rural, de développer des agro-industries alimentaires et non alimentaires et d'assurer la protection de l'environnement. Dans l'immédiat, trois grands axes stratégiques d'intervention sont sélectionnés et, pour chacun d'eux, sont précisées les tâches auxquelles doivent s'atteler les départements ministériels et les responsables régionaux dans le cadre de plans d'action annuels définis à partir de matrices de programmes et jugés en termes de résultats. A l'intérieur de ces axes, onze programmes sur les quinze contenus dans le DSRP doivent être renforcés et mis en oeuvre prioritairement avec l'appui des bailleurs de fonds. Leur opérationnalisation doit se faire dans le cadre d'un Partenariat public privé (PPP) qui confère au secteur privé un rôle de moteur en matière de développement. Ils doivent être mis en oeuvre sur le plan local dans le cadre de programmes de développement régionaux planifiés, coordonnés et articulés avec les orientations et politiques nationales.

### ➤ Sur le plan international

En même temps qu'était acceptée une version provisoire du DSRP auquel était subordonné l'appui financier du FMI et de la Banque mondiale, Madagascar a été admis au bénéfice de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE), ce qui lui a permis de réduire sa dette extérieure de moitié, soit 2 millions de dollars US. En contrepartie, le pays s'engage à accélérer la libéralisation des échanges et la privatisation des entreprises du secteur public.

L'octroi par le FMI au début de 2001 d'un nouveau prêt dans le cadre de la Facilité de réduction de la pauvreté et de croissance (FRPC) qui a pris le relais de la Facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR) a également été assorti d'une série de garanties allant dans le sens d'une diminution de la pauvreté et d'une libéralisation accrue comme, par exemple, la poursuite de la privatisation de sociétés nationales et la suppression de la surtaxe sur les produits pétroliers. En 2002, ce processus est interrompu par la crise politique et les dérapages des finances publiques qui lui sont liés. Le FMI se retire tandis que la Banque mondiale poursuit son action. Le FMI reprend sa collaboration en 2003 et en 2004 la FRPC est renforcée et prorogée jusqu'en 2005 pour permettre de financer le programme d'investissements prioritaires prévu par le DSRP pour la période 2003-2005. Le mouvement de privatisation des entreprises publiques reprend et en 2004 la société de télécommunications TELMA et la compagnie cotonnière HASYMA sont privatisées et la compagnie sucrière SIRAMA et la JIRAMA sont placées sous direction privée.

L'accent mis sur le secteur privé se traduit aussi par la création d'une plateforme de discussion entre les secteurs privé et public (CAFE) et d'un guichet unique (GUIDE) facilitant la création d'entreprises. Une intervention dans le même sens vient de voir le jour en 2005 avec le Projet de pôles de croissance intégrés qui donne la priorité à la création d'infrastructures et d'actions se renforçant mutuellement dans des domaines considérés comme des moteurs de croissance : le textile, le tourisme, les mines et la pêche. Les trois pôles retenus sont Antananarivo-Antsirabe, Taolagnaro et Nosy Be. L'idée sous-jacente est de reproduire l'expérience des zones franches industrielles qui semble bien avoir joué un rôle positif en matière de croissance et de réduction de la pauvreté. Toutes ces mesures doivent permettre d'atteindre les Objectifs millénaires de développement (OMD) pour lesquels Madagascar figure parmi les 8 pays pilotes retenus. Il en va de même pour la stratégie de coopération de l'Union européenne avec Madagascar qui a été définie pour la période 2002-2007 et précise que *c'est dans le cadre du DSRP que la Commission européenne, comme les autres partenaires extérieurs de Madagascar, contribue à la mise en œuvre des politiques nationales.*

C'est dans ce cadre que, pour contribuer à la consolidation du cadre macroéconomique du pays à la suite de la crise de 2002, la Commission européenne a mis en place un Programme d'appui budgétaire d'urgence (PABU) d'un montant de 70 millions d'euros financés sur les ressources du 9<sup>ème</sup> FED. Un autre Programme d'appui budgétaire à la réduction de la pauvreté d'un montant de 70 millions d'euros a été adopté en 2004 sous forme d'une aide budgétaire non ciblée à caractère structurel. Il doit épauler le DSRP dans sa recherche d'une croissance soutenue et équitable et met l'accent sur l'efficacité de la gestion des finances publiques et sur l'amélioration des services de base rendus aux populations. La Commission européenne apporte aussi son appui à la consolidation de l'Etat de droit et au processus de démocratisation avec un programme qui vise au renforcement de la justice, à la modernisation de la police et à l'amélioration de la gestion du secteur des douanes.

Conformément au DSRP qui consacre une place prépondérante au développement rural et réaffirme les orientations du Plan d'action pour le développement rural (PARP), la Commission européenne, qui a fait elle-même du développement rural un secteur de concentration du PIN du 9<sup>ème</sup> FED, soutient également cette orientation. Elle le fait dans le cadre du Programme d'appui aux communes et aux organisations rurales pour le développement du Sud (ACCORDS). La stratégie adoptée est d'ancrer les interventions en milieu local et de financer les investissements en ressources humaines et en infrastructures dans le cadre des Plans communaux de développement. Parallèlement, un appui continue d'être fourni à la promotion des filières d'exportation agricole, à la gestion des ressources halieutiques, au développement de l'élevage et aux systèmes de micro crédit sur la base des fonds STABEX et de reliquats du 8<sup>ème</sup> FED.

Madagascar vient aussi d'être le premier pays sélectionné par la *Millennium Challenge Corporation* (MCC) qui a été créé en 2004 par le gouvernement américain et fournit une assistance au développement sous forme de

dons à des pays à faibles revenus qui sont correctement gouvernés, investissent dans leurs populations et encouragent la liberté économique. L'accord signé en avril 2005 avec Madagascar prévoit de financer à hauteur de 110 millions de dollars US sur une période de quatre ans des projets facilitant l'accès à la terre, améliorant le fonctionnement du système financier et favorisant dans le secteur agricole le passage d'un système de subsistance à un système de marché.

### 3.2. L'évolution de la situation macroéconomique

Dans une récente rétrospective de la politique de développement malgache, la Banque mondiale souligne que Madagascar a connu une longue période de déclin économique et de pauvreté croissante qui a commencée dans les années 60, s'est accentuée dans les années 70 et s'est poursuivie jusqu'à la seconde moitié des années 90. C'est alors que les réformes entreprises quelques années plus tôt commencent à produire leurs effets. Elles entraînent une amélioration sensible de la situation et une reprise de la croissance qui perdure aujourd'hui après la contraction qui a accompagné la crise politique de 2002. Néanmoins, compte tenu de la longue période de déclin traversée, Madagascar a perdu du terrain par rapport aux autres pays en développement. Le produit intérieur brut par habitant y est aujourd'hui de plus de moitié inférieur à celui de la moyenne des pays les moins développés et la pauvreté qui ne concernait que 40% de la population au moment de l'indépendance en touchait 70% à la fin des années 90.

*Tableau 7 : Evolution moyenne du produit intérieur brut réel (en %). Source : Banque Mondiale*

| Périodes de référence | %    |
|-----------------------|------|
| 1960-1970             | 35,9 |
| 1970-1980             | 12,5 |
| 1980-1990             |      |
| 1990-2000             |      |
| 2000-2005             | 13,8 |

#### 3.2.1. Une longue période d'instabilité et de déclin

Avec du recul, on peut penser que ces faibles performances économiques sont à la fois le fruit des déficiences de la politiques nationaliste conduite après l'indépendance et la conséquence d'un environnement extérieur défavorable. A une politique autoritaire a été associée une gouvernance souvent arbitraire et la régulation entreprise dans le domaine du commerce extérieur ne s'est pas étendue, par exemple, au domaine bancaire et à l'exploitation des ressources naturelles où n'a cessé de dominer une élite rentière. Cette situation a conduit à ce que la Banque mondiale appelle une 'captation par l'Etat', en se référant aux actions d'individus, de groupes ou d'entreprises dans les secteurs public et (ou) privé qui cherchent à détourner à leur profit les lois et les réglementations en soudoyant politiciens et fonctionnaires. Tout cela s'est répercuté sur la croissance qui n'a cru qu'à un rythme annuel de 0,4% en moyenne tout au long des années 80. Les investissements n'ont pas représenté plus 9% du PIB et la part des investissements privés n'y a été que de 3,5%. Quant aux investissements étrangers, il n'y en a pas eu avant la fin des années 80.

Confrontée à une détérioration de la situation et à un endettement massif, le gouvernement a dû au début des années 80 se tourner vers l'ancienne métropole coloniale et les institutions financières internationales et solliciter leur aide. Dans la seconde moitié des années 80, il s'est orienté vers une libéralisation progressive de l'économie. Les restrictions à l'importation ont été levées, les monopoles d'Etat abolis et les droits de douane réduits. Les contrôles des prix ont été graduellement supprimés et après une série de dévaluations, un taux de change flottant a été adopté en 1994. Les taxes à l'exportation ont été supprimées et une zone franche industrielle créée dans les environs d'Antanarivo en 1990. Après une période d'instabilité politique dans la première moitié des années 90, le mouvement de réformes a repris et des mesures clés ont été prises pour approfondir la libéralisation de l'économie dans le domaine des mines et de la pêche avec l'établissement d'un système transparent et concurrentiel de délivrance de licences. D'autres mesures d'ouverture ont été prises dans les secteurs du pétrole, de l'énergie, du transport aérien

et des télécommunications avec le lancement d'un processus de privatisation des sociétés d'Etat et l'adoption de mesures favorables à la venue d'opérateurs privés

### **3.2.2. Une nette reprise et des perspectives encourageantes**

Tous ces efforts consentis pour favoriser le développement du secteur privé à Madagascar ont fini par être couronnés de succès et, de 1997 à 2001, on assiste à une progression régulière du rythme de croissance de l'économie avec un taux moyen de 4,6% par an. L'investissement privé passe de 3,5% du PIB dans les années 80 à 9,7% en 2001 et l'investissement direct étranger (IDE) passe de 14 millions de dollars US en 1997 à 100 millions de dollars US en 2001. Les exportations se développent rapidement (en raison notamment de la création des zones franches industrielles et d'un accès préférentiel accordé au secteur textile-habillement sur le marché américain dans le cadre de l'AGOA) et passent d'une moyenne de 13% du PIB dans les années 80 à 24,7% en 2001. Au lendemain de la crise politique qui secoue le pays en 2002 et le paralyse pendant six mois, l'économie rebondit rapidement et la croissance s'élève à 9,8% en 2003, soutenue par un programme de travaux publics financé par les bailleurs de fonds internationaux (aménagement urbain et amélioration du réseau routier) et par l'essor des exportation dans le domaine de la pêche (crevettes) et de l'habillement.

Bien qu'aujourd'hui inférieure au taux de 7% prévue par le DSRP, la croissance reste relativement forte et sa progression a été de 5,3% en 2004 et de 4,6% en 2005. L'ouverture sur l'extérieur et le processus de libéralisation ont finalement débouché sur une profonde modification de l'économie qui s'est diversifiée et a vu émerger de nouveaux secteurs d'exportation qui jouent désormais un rôle clé dans la croissance.

*Tableau 8 : évolution de la structure de l'économie malgache. Source : FMI, Banque Mondiale*

| en % du PIB        | 1960  | 1970  | 1980  | 1990  | 2000  | 2005  |
|--------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Secteur primaire   | 37,1  | 31,2  | 29,5  | 34,7  | 29,1  | 28,2  |
| Secteur secondaire | 14,2  | 19,7  | 20,7  | 14,2  | 14,5  | 17,2  |
| Secteur tertiaire  | 48,6  | 49,2  | 49,8  | 51,1  | 56,4  | 54,6  |
| Ensemble           | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Ces secteurs sont l'industrie crevettière, l'industrie textile, le tourisme et les mines. Les exportations de crevettes sont passées de 56 millions de dollars US en 1993 à 155 millions de dollars US en 2001 et 130 millions de dollars US en 2003 mais le taux de croissance du secteur n'a été que de 0,9% en 2005. Les exportations de textiles ont progressé de 20% de 1996 à 2001 et pendant la même période le tourisme a progressé à un rythme annuel de 11%. Il représentait 1,4% du PIB en 2003.

Mais si l'évolution de ces secteurs est positive, il n'en va pas de même pour l'agriculture où vivent près de 75% de la population et qui contribue en 2004 à 14,8% du PIB. Le secteur n'a progressé qu'à un rythme annuel de 1,2% depuis les années 80 (1,8% de 1997 à 2001) alors que le taux de croissance de la population est se chiffre à 2,8%. La production de riz, l'aliment de base, est passée de 144 kilos par personne et par an en 1981 à 112 kilos en 2001, ce qui engendre une insécurité alimentaire croissante, comme l'a montré la situation de pénurie de 2003. Ces évolutions contrastées selon les secteurs d'activité illustrent la fragilité d'une économie qui fonctionne aujourd'hui à deux vitesses, ce qui ne fait qu'aggraver l'inégalité de la répartition des fruits de la croissance. Les résultats obtenus en 2004 et 2005 (avec une croissance annuelle de 5% du PIB et de 2,8% de la population, le taux réel de croissance n'est que de 2,2%) ne sont pas suffisants pour créer les emplois indispensables et entraîner une réduction significative de la pauvreté, pourtant prioritaire dans les politiques mises en œuvre.

*Tableau 9 : Evolution des principaux indicateurs macroéconomiques. Source : INSTAT, Banque mondiale, Ministère de l'économie, des finances et du budget*

|   | 2001  | 2002   | 2003  | 2004   | 2005    |
|---|-------|--------|-------|--------|---------|
| PIB (milliards FMG)                       | 5.599 | 6.008  | 6.779 | 8.159  | 10.173  |
| PIB/ tête (dollars US)                    | 279   | 291    | 339   | 264    | 288     |
| Taux de croissance du PIB                 | 6,0%  | -12,7% | 9,8%  | 5,3%   | 4,6%    |
| Taux d'inflation                          | 7,3%  | 15,2%  | 2,8%  | 13,8%  | 5,8%    |
| Solde balance des paiements               | -4,7% | -7,4%  | -6,2% | -5,6%  | -5,3%   |
| Allègement PPTTE (milliards FMG)          | 11,5  | 5,1    | 0,0   | 65,2   | 0,0     |
| Recettes budgétaires (milliards FMG)      | 605,8 | 480 ;6 | 698,9 | 982,4  | 1.081,6 |
| Recettes budgétaires/PIB                  | 10,8% | 8,0%   | 10,3% | 12,0%  | 10,6%   |
| Dépenses budgétaires (milliards FMG)      | 544,8 | 475,7  | 714,7 | 887,2  | 1.000,9 |
| Dépenses budgétaires/PIB                  | 9,7%  | 7,9%   | 10,5% | 10,9%  | 9,8%    |
| Solde global avec dons /PIB               | -3,8% | -6,7%  | -5,4% | -4,7%  | -5,0%   |
| Solde global hors dons/PIB                | -7,4% | -8,4%  | -9,9% | -12,9% | -10,5%  |
| Masse salariale (milliards FMG)           | 267,5 | 276    | 365,4 | 400    | 459,1   |
| Salaires et traitements/recettes fiscales | 46%   | 59,9%  | 53,8% | 45,1%  | 45,4%   |
| Taux de pression fiscale                  | 9,7%  | 7,7%   | 10,0% | 10,9   | 9,9     |
| Investissements/recettes fiscales         | 75%   | 62,8%  | 78,3% | 114,8% | 102,6%  |
| Consommation totale/PIB                   | 89,3% | 95,5%  | 97,1% | 92,9%  |         |
| Investissement total/PIB                  | 17,9% | 13,4%  | 16,2% | 25,0%  |         |

### 3.2.3. Le redressement des finances publiques

#### ➤ Un effort de réduction des déficits

Sur le plan des finances publiques, la crise de 2002 a été résorbée à travers une forte dépréciation de la monnaie et, malgré une diminution sensible des rentrées fiscales en 2004, la situation a été assainie et consolidée grâce à une augmentation sensible des recettes budgétaires et à un meilleur contrôle des dépenses après l'envolée qui a suivi l'exemption provisoire de TVA de nombreux produits en 2003. La proportion des recettes et des dépenses dans le PIB est du même ordre en 2005 qu'en 2001 mais la part des investissements est passée de 17,9% du PIB en 2001 à 25% en 2004, et a progressé dans les domaines prioritaires de réduction de la pauvreté. La balance des comptes courants et la balance des paiements n'en connaissent pas moins un déséquilibre chronique et, en 2004, le déficit budgétaire a été de l'ordre de 5 % du PIB et le déficit courant de la balance des paiements de l'ordre de 8% du PIB.

L'endettement du pays reste un obstacle majeur sur le chemin de l'allègement de la pauvreté. Il a néanmoins été réduit et, alors que la dette s'élevait à 99% du PIB et 27,4% des exportations de biens et services en 2000, elle ne représentait plus que 85,9% du PIB et 5,6% des exportations de biens et services en 2004.

*Tableau 10 : Evolution de la dette extérieure et du service de la dette. Source : Banque Mondiale*

| <i>en millions de dollars US</i>      | 1997           | 2000           | 2001         | 2002           | 2003         |
|---------------------------------------|----------------|----------------|--------------|----------------|--------------|
| Montant de la dette                   |                |                |              |                |              |
| Dette à long terme                    | 3.675          | 4.295,3        | 3.793,4      | 4.136,7        | 4.249        |
| Dette à court terme                   | 164,6          | 301,4          | 239,2        | 231,4          | 119          |
| FMI                                   | 69,4           | 104,2          | 127,4        | 149,6          | 172          |
| <b>Total</b>                          | <b>4.109,1</b> | <b>4.700,9</b> | <b>4.160</b> | <b>4.617,7</b> | <b>4.968</b> |
| Service de la dette..                 |                |                |              |                |              |
| Intérêts                              | 94             | 37,9           | 32,6         | 34,2           | 32           |
| Amortissements                        | 118            | 78,8           | 34,6         | 38,7           | 34           |
| <b>Total</b>                          | <b>212</b>     | <b>116,7</b>   | <b>67,2</b>  | <b>72,9</b>    | <b>66</b>    |
| Ratios (%)                            |                |                |              |                |              |
| Dette/PIB                             | 81,9           | 99             | 94           | 87,8           | 85,9         |
| Dette/ exportations biens et services | 27,4           | 9,8            | 5,1          | 10             | 5,6          |



L'inflation a été un sujet de préoccupation majeur en 2002 et 2004 avec des hausses respectives de 15,2% et 13,8% liées à des facteurs endogènes (crise politique, politique incertaine de stabilisation du taux de change adoptée par la Banque centrale de Madagascar) et exogènes (hausse des cours du pétrole et du riz, cyclones). Elle semble aujourd'hui contenue et, après un effondrement du cours du franc malgache au premier semestre 2004 - il a perdu 85% de sa valeur à l'annonce de la création prochaine d'une nouvelle monnaie, l'Ariary, les autorités malgaches ont mis en œuvre une politique monétaire et budgétaire rigoureuse qui a permis de stabiliser à 6% l'inflation, hors produits pétroliers et riz. Le cours de l'euro qui était d'environ 6 700 FMG à la fin de 2003 est depuis juin 2004 stabilisé autour de 12 500 FMG, soit 2 500 Ariary, la nouvelle unité monétaire du pays.

L'amélioration de l'environnement macro-économique a aussi permis d'atteindre le point d'achèvement de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) et d'obtenir un allègement qui a permis de réduire de moitié la dette extérieure et de se rapprocher des critères fixés dans le cadre des Objectifs de développement du millénaire (ODD). La détermination du pays à mettre en œuvre un programme économique jetant les bases d'une croissance durable a aussi conduit les créanciers du Club de Paris à annuler 92% de la valeur faciale de la dette de Madagascar, soit 1 451 millions de dollars US en octobre 2004. Madagascar figure enfin parmi la trentaine de pays dont le G8 a décidé d'effacer les dettes en juillet 2005. Se conformant à cette décision, le FMI a effacé en décembre 2005 l'intégralité de la dette malgache à son endroit, soit 197 millions de dollars US.

### **3.2.4. La réforme de la gestion des finances publiques**

L'amélioration des finances publiques est une des priorités du gouvernement sur le chemin d'une bonne gouvernance et une série de réformes ont été entreprises pour réduire une corruption et une fraude persistantes et augmenter les recettes fiscales et douanières de l'Etat. Elles portent sur le renforcement des procédures budgétaires et la rationalisation du système de contrôle d'exécution du budget de l'Etat. Plus largement, elles visent à rendre le système financier en place plus efficace et plus transparent grâce à une simplification des procédures de recouvrement des prêts et une réforme du système judiciaire facilitant l'accès au crédit et réduisant les prêts à risque. Le *Country Financial Accountability Assessment* (CFAA) propose des mesures de modernisation de la gestion des finances publiques et des pratiques comptables.

Le *Country Procurement Assessment Review* (CPAR) suggère quant à lui une modification du cadre institutionnel, une révision du code des marchés et du code des obligations de l'administration et l'établissement d'une charte d'éthique et de transparence des marchés publics. Ces plans d'action, qui ont été ratifiés en novembre 2003, commencent à être mis en œuvre et le gouvernement a promulgué en 2004 un ensemble de textes tendant à rendre le système malgache des finances publiques conforme aux normes internationales. Il a parallèlement entrepris de réformer le processus de préparation du budget pour en faire un véritable outil de gestion et mis en place un Système intégré de gestion des finances publiques (SIGFP). Il a aussi renforcé le cadre de contrôle des dépenses en créant une inspection générale des finances (IGF) au ministère des finances et en augmentant les pouvoirs de l'inspection générale d'Etat (IGE) et de la Commission de contrôle des dépenses à la Cour des comptes qui doit chaque année donner au Parlement son avis sur l'exécution de la Loi de finances. A également été mis en place en 2004 un Comité de réflexion et de réforme des organes de contrôle (CRROC).

Avec l'appui de la BAD et du PNUD et dans le cadre d'un plan d'action prioritaire, le ministère des finances a également poursuivi en 2005 la modernisation des services fiscaux. Parmi les mesures adoptées, figurent l'élargissement de l'assiette de l'impôt, la généralisation de la TVA, l'augmentation des contrôles fiscaux et l'allègement des droits d'accises dont le niveau élevé favorise la fraude. Il en va de même dans le domaine des douanes où les droits d'entrée multiples ont fait place à un droit unique et à une réduction du nombre de taux applicables. Ces réformes sont soutenues par les bailleurs de fonds comme la Banque mondiale, la France qui finance un projet d'appui à la réforme de l'administration fiscale et l'Union européenne qui soutient l'Ecole des Douanes.

## 4. La politique sociale

### 4.1. Panorama de la situation sociale

Selon le rapport annuel du PNUD publié en 2005, Madagascar se situait en 2003 dans une position médiocre en matière de développement humain et occupait la 146<sup>ème</sup> place sur 177 pays étudiés avec une espérance de vie à la naissance de 55 ans, un taux de scolarisation (primaire, secondaire et tertiaire) de 51% et un indice de pauvreté de 35,3% qui la plaçait en 63<sup>ème</sup> position sur 103 pays.

*Tableau 11 : Indicateurs officiels de développement humain à Madagascar. Source : PNUD*

|   | Rang*   | Valeur ou % |
|---|---------|-------------|
| PIB/tête (2003)                           | 163/177 | 339 USD     |
| Indice de développement humain (IDH)      | 146/177 | 0,499       |
| Indice de pauvreté (IDP)                  | 63/103  | 35,3%       |
| Indice de développement par genre (GDI)** | 116/140 | 0,483       |
| Espérance de vie à la naissance           | 138/177 | 55,4        |
| Taux de scolarisation                     | 145/177 | 51%         |

La population malgache compte aujourd'hui 18 millions d'habitants. 70% vivent en milieu rural et se consacrent à des activités agricoles. Les autres vivent en ville où se concentrent la totalité des activités industrielles et la plus grande partie des activités tertiaires. Il y a peu de contacts entre travailleurs ruraux et travailleurs urbains et il y a peu de migrations saisonnières ou permanentes de la campagne à la ville et vice versa. Une enquête sur les ménages effectuée en 2001 souligne que le taux de chômage est faible mais c'est généralement le cas dans les pays pauvres où la prévalence d'une économie de subsistance fait que ce n'est pas le chômage qui se révèle une variable pertinente mais le sous-emploi. La faible mobilité de la main d'œuvre rurale, associée à sa faible qualification, explique qu'elle ne puisse répondre aux attentes qui se manifestent sur le marché du travail moderne.

*Tableau 12 : Caractéristiques de la force de travail en milieu urbain et en milieu rural. Source : enquêtes ménages 2001*

|                                    | Milieu urbain | Milieu rural |
|------------------------------------|---------------|--------------|
| Force de travail (en milliers)     | 208.80        | 661.20       |
| Taux de chômage (%)                | 2             | 0            |
| Taux de sous-emploi (%)            | 29            | 35           |
| Taux de participation féminine (%) | 60            | 90           |
| Taux de sous-emploi féminin (%)    | 42            | 63           |
| Taux de main d'œuvre qualifiée (%) | 46            | 15           |
| Secteur informel (%)               | 34            | 11           |

Entre 1960 et 2005, le revenu par tête des malgaches a décliné et est passé de 430 dollars US à 288 dollars US entraînant dans son sillage une augmentation dramatique de la pauvreté. Elle est particulièrement élevée en milieu rural où on trouve un taux de 80% de pauvres alors que ce taux n'est que de 51,8% en milieu urbain. La pauvreté a surtout augmenté au cours des années 80. Elle touchait 70% de la population à la fin des années 90 et a atteint un maximum de 73,6% en 2003 après la crise de 2002. En 2004, la dépréciation de la monnaie et la hausse des prix du riz ont entraîné une hausse générale des prix et le ratio de pauvreté a de nouveau augmenté passant de 73,6 à 74,1%.

### 4.2. La stratégie sociale mise en œuvre

La réduction de la pauvreté est au cœur de la politique suivie par le gouvernement malgache et donne son nom au DSRP qui aborde la question sous différents angles pour y porter remède.

La santé en fait partie. L'objectif est de développer l'accès aux soins et la protection contre les maladies tout en privilégiant une conception plus utilitariste de la santé (Axe stratégique no 3, objectif global no 2). La santé de la population reste en effet précaire du fait de la prévalence de maladies endémiques comme le paludisme et les maladies diarrhéiques. Malgré une nette amélioration, la mortalité maternelle et infantile reste forte et est une fois et demie plus élevée en milieu rural qu'en milieu urbain.

La mise à jour du DSRP fait état des résultats obtenus depuis 2003. Elle se félicite d'une prévalence du VIH/SIDA encore relativement faible et des efforts faits pour contrôler la maladie avec l'aide du PNUD. Elle note aussi une amélioration de l'accès de la population la plus défavorisée aux services sanitaires et aux médicaments de base grâce notamment à la mise en place d'un système de participation communautaire (FANOME). Elle note aussi la réalisation des objectifs du programme élargi de vaccination (PEV) dans les provinces ainsi que l'amélioration du système d'information sanitaire grâce à une meilleure dotation en moyens informatiques des services de santé dans les districts.

Force cependant est de constater que la plupart des Centres de santé de base sont privés de moyens et ne fonctionnent qu'avec la faible marge perçue sur la vente de médicaments génériques.

Se raccorde au chapitre de la santé l'objectif global no 3 de l'Axe stratégique no 3 qui vise à améliorer le taux de desserte en eau potable et assainissement. Il n'y a actuellement qu'un ménage sur cinq à avoir accès à l'eau potable et la proportion de la population n'y ayant pas accès est de une personne sur dix en ville et de quatre personnes sur dix dans les campagnes. Sur les hautes terres, trois personnes sur dix sont privées d'eau potable alors que la proportion atteint huit personnes sur dix dans les régions périphériques. C'est là et en particulier dans le sud de l'île qu'avec l'appui des ONG ont été entreprises des opérations d'adduction d'eau.

Dans le domaine de l'éducation, le principal objectif poursuivi par le DSRP est d'universaliser l'éducation fondamentale et d'en améliorer la qualité et la pertinence pour répondre aux besoins socio-économiques du pays (Axe stratégique no 3, objectif global no 2). Un premier bilan établi en 2005 fait état d'une augmentation significative du taux de scolarisation grâce à la distribution de kits scolaires, à la réhabilitation et la construction d'écoles et grâce au recrutement d'enseignants qui ont permis d'augmenter la qualité de l'enseignement et le rendement scolaire. Une mission conjointe en appui budgétaire réalisée à la fin de 2005 par la Banque africaine de développement (BAD), la Banque mondiale, la Commission européenne et la France est moins optimiste et voit dans l'insuffisance structurelle des moyens financiers la principale cause du manque d'entretien et du délabrement des infrastructures scolaires.

On peut aussi regretter que lorsque des financements sont disponibles sur le terrain leur efficacité soit entravée par l'absence de coordination entre les entités qui les gèrent.

## **5. La politique de l'environnement**

L'environnement est depuis longtemps au centre des préoccupations de l'Etat malgache qui est conscient du capital que représentent ses ressources naturelles et en déplore la dégradation. La défense de l'environnement occupe déjà une place de premier plan dans la Constitution socialiste de 1975 mais ce n'est qu'en 1984 qu'est élaborée une véritable politique en ce domaine avec l'adoption d'une Stratégie malgache pour la Conservation et le Développement durables (SNC) et la création d'une Commission nationale de conservation pour le développement et d'un Centre national de recherche sur l'environnement (CNRE). L'attention portée à l'environnement se traduit ensuite par la création d'une Charte de l'environnement en 1990, d'un Office national de l'environnement en 1995 et par la mise en place en 1997 d'un Plan national d'action environnementale (PNAE) échelonné sur quinze ans.

Mais, malgré cette prise de conscience accrue, la déforestation et la dégradation de l'environnement se poursuivent et s'accroissent avec la pauvreté grandissante de la population. Selon la FAO, le couvert forestier malgache aurait déjà diminué de 80% et reculerait de 200.000 hectares chaque année. Le coût des atteintes à l'environnement malgache est estimé à 5% du PIB par les bailleurs de fonds internationaux.

## 5.1. La stratégie environnementale

Depuis 2004, une nouvelle stratégie se met en place sous l'impulsion du gouvernement qui, confronté à une dégradation qui s'accélère et risque de devenir irréversible, entend réagir. Il souhaite notamment redéfinir la politique environnementale en l'orientant davantage vers l'action et en l'associant plus étroitement à la politique de développement mise en œuvre. La nécessité de définir une nouvelle politique environnementale se fonde sur un constat d'échec des actions environnementales menées jusqu'ici et s'appuie sur la conviction qu'une telle politique ne peut être dissociée de la politique générale conduite dans le cadre du DSRP. Son succès dépendra en effet largement des résultats de la lutte menée contre la pauvreté qui est à la fois une cause et une conséquence des problèmes globaux que rencontre l'environnement.

Les grandes lignes qui président à cette politique environnementale peuvent se résumer de la façon suivante :

- Il s'agit moins de créer de nouvelles institutions que d'insuffler un esprit nouveau aux institutions existantes
- Il convient de désengager l'Etat dont le rôle n'est pas d'administrer lui-même un environnement qui est l'affaire de tous mais d'en confier la gestion, sous son contrôle, à des opérateurs du secteur privé
- Il convient aussi de considérer que l'environnement n'est pas un secteur d'activité comme un autre mais qu'il est au cœur de la politique de développement
- Il faut enfin que la population soit mieux informée et participe activement à la défense de l'environnement après avoir pris conscience des enjeux qu'il représente

C'est l'esprit qui anime la réforme de la Charte de l'environnement qui a été adoptée en août 2004. C'est aussi la conviction que la politique de l'environnement de Madagascar ne s'inscrit pas seulement dans un contexte national mais dans un contexte international auquel participe activement Madagascar, comme en témoignent les nombreuses conventions relatives à l'environnement auxquelles il adhère.

*Tableau 13 : Conventions internationales relatives à l'environnement auxquelles adhère Madagascar (liste non limitative)*

|   |   |
|---|---|
| ✓ | Convention des Nations Unies sur le changement climatique   |
| ✓ | Convention sur la lutte contre la désertification   |
| ✓ | Convention de Vienne sur la protection de la couche d'ozone   |
| ✓ | Convention sur la biodiversité  |
| ✓ | Convention de Nairobi pour la protection, la gestion et la mise en valeur du milieu marin et des zones côtières de l'Afrique orientale  |
| ✓ | Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants  |
| ✓ | Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable dans le cas de certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet du commerce international  |
| ✓ | Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et leur élimination  |
| ✓ | Conventions internationales sur les déversements d'hydrocarbures (Convention de 1990 sur la préparation, la lutte et la coopération en matière de pollution par les hydrocarbures, Convention de 1995 sur la responsabilité civile en cas de dommages par la pollution d'hydrocarbures par les navires, Convention de 1992 portant création d'un fonds international d'indemnisation) |
| ✓ | Convention d'Alger de 1968 sur la conservation de la nature et des ressources naturelles  |
| ✓ | Convention sur le commerce international des espèces de faune et flore sauvage menacées d'extinction (CITES)  |
| ✓ | Convention de Ramsar sur les zones humides  |
| ✓ | Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance  |

- ✓ Convention sur la protection du patrimoine mondial culturel et naturel
- ✓ Protocole de Carthagène sur la prévention des risques biotechnologiques
- ✓ Protocole de Kyoto.

Les ONG sont aussi très présentes dans la défense et la protection de l'environnement malgache et la Charte de l'environnement comme les bailleurs de fonds internationaux les considèrent comme des partenaires privilégiés. C'est le cas du *World Wild life Fund for Nature* (WWF) qui est implanté à Madagascar depuis 1961 et joue un rôle de premier plan dans la définition et la mise en œuvre d'aires protégées conciliables avec des objectifs de gestion et d'exploitation comme l'écotourisme. WWF intervient à travers trois grands programmes : *Forest for Life*, *Living Waters* et *Endangered Seas*.

Dans le cadre du programme *Living Waters*, il aide Madagascar à élaborer une politique nationale des zones humides et milite pour la protection de certaines de ces zones comme le lac Alaotra et ses bassins versants qui ont été classés comme site Ramsar en septembre 2003. Il soutient également la décision du président Ravalomanana de tripler dans un proche avenir la surface des aires protégées en y ajoutant 5 millions d'hectares supplémentaires. Y voyant un don fait à la terre '(a gift to the Earth)', le WWF oeuvre pour la réalisation de cet objectif et collabore avec le gouvernement, avec les communautés rurales et avec d'autres ONG internationales comme *Conservation International* et WCS ou locales comme *Fanamby* (le défi) et MICET. Il s'agit notamment de mobiliser les ressources techniques et financières nécessaires à la constitution d'un réseau d'aires protégées convenablement gérées et justifiées sur le plan écologique. Une fondation malgache des aires protégées et de la biodiversité vient d'être créée dans ce but et se propose de recueillir 50 millions de dollars US dans les cinq prochaines années.

## 5.2. Le cadre institutionnel

La politique environnementale est définie et mise en œuvre par différentes institutions au premier rang desquelles figure la Charte de l'environnement qui en est la colonne vertébrale.

### 5.2.1. La Charte de l'Environnement

La Charte de l'environnement a été créée par la loi n° 90-033 du 21 décembre 1990 et modifiée par la loi n° 97012 du 6 juin 1997 et la loi n° 2004-015 du 19 août 2004. Son préambule commence par rappeler que Madagascar a toujours eu des traditions de protection, de conservation et de promotion de l'environnement. Il précise ensuite que la Charte contient les principes généraux et les dispositions traduisant en termes opérationnels et dans le cadre du développement global de Madagascar la politique nationale de l'environnement. Selon les termes de la Charte, la gestion de l'environnement est assurée conjointement par l'Etat, les collectivités décentralisées, les ONG régulièrement constituées, les opérateurs économiques et tous les citoyens (art.7).

Il appartient à l'Etat de définir la politique environnementale, d'en coordonner les actions, d'en assurer le suivi et l'évaluation et de veiller à la compatibilité des investissements avec l'environnement (art.8). La gestion de l'environnement repose sur une structure nationale comprenant une instance de conception, chargée notamment de l'élaboration de la politique nationale environnementale, et un organe de gestion, de coordination, de suivi et d'appui aux programmes et actions gouvernementaux publics et privés (art.9).

### 5.2.2. Le Plan d'action environnementale (PAE)

Selon la Charte, le Plan d'action environnementale (PAE) est la traduction de la politique nationale de l'environnement (PNE) et le fondement de toute action dans le domaine de l'environnement (art. 5). Il a pour principal objectif de réconcilier la population avec son environnement en vue d'un développement durable (article 6). Il regroupe l'ensemble des dispositions adoptées pour mettre en œuvre la politique nationale de l'environnement et témoigne de la dynamique sociale, structurelle et administrative de l'action

gouvernementale. Financé pour l'essentiel par des dons internationaux, il doit être associé aux programmes de développement régionalisés et faciliter le désengagement de l'Etat des activités de production en diminuant l'ingérence de l'administration et en expliquant clairement aux opérateurs économiques les modalités de leur intervention. La libéralisation et le désengagement de l'Etat, pour produire les effets attendus, supposent en effet la mise en place de procédures, de règles et de contrôle des résultats.

La mise en œuvre du Plan d'action environnementale a débuté en 1990 et il était prévu qu'elle se déroule sur une période de 15 ans découpée en trois programmes de cinq ans

- Le programme environnemental I (PEI), de 1991 à 1995
- Le programme environnemental II (PE2), de 1996 à 2000
- Le programme environnemental III (PE3), de 2001 à 2005

La loi du 19 août 2004, qui modifie et met à jour la Charte de l'Environnement, tient compte du retard pris dans l'exécution de ces programmes et redéfinit les phases 2 et 3 du plan qui doit s'achever en 2007.

En s'appuyant sur les leçons qui peuvent être tirées du PEI, le PE2 doit mettre en place les dispositifs institutionnels, légaux et réglementaires adéquats et préciser les rôles respectifs de l'Etat, des collectivités territoriales décentralisées et de leurs partenaires (associations, ONG, opérateurs privés) dans la mise en œuvre de la politique environnementale. Il doit aussi intensifier les actions menées sur le terrain, avec pour principes directeurs.

- Le désengagement de l'Etat et la promotion des initiatives privées
- La mise en place d'un système de sécurisation foncière
- La concession de la gestion du réseau des aires protégées à un organisme national privé

Il a pour principales composantes :

- L'écosystème forestier à usage multiple (ESFUM)
- La composante aires protégées et écotourisme (CAPE)
- La gestion conservatoire de l'eau et des sols
- L'environnement marin et côtier (EMC)
- L'appui à la gestion régionalisée et à l'approche spatiale (AGERAS)
- La gestion locale sécurisée (GELOSE)
- Le Fonds régional d'appui à la gestion de l'environnement (FORAGE)

En ce qui concerne le PE3, sa finalité est de conserver et valoriser les ressources naturelles afin de permettre une croissance économique durable et une meilleure qualité de vie. Il a pour objectifs stratégiques de faire adopter par les populations des modes de gestion durables des ressources naturelles renouvelables et d'assurer la pérennisation de ces modes de gestion.

### **5.2.3. Les institutions en charge de la politique environnementale**

C'est le Ministère de l'environnement qui est chargé de mettre en œuvre le PE3. L'élaboration de la troisième phase du plan a en effet conduit les partenaires associés à son élaboration à demander que sa coordination et son leadership soient assurés par le ministère. Cette demande rejoint le souci du gouvernement de bien montrer que l'environnement ne peut pas être considéré comme 'un secteur plus ou moins marginal' mais se trouve au 'cœur de la politique nationale de développement'.

Le nouveau libellé de la Charte de 2004 stipule qu'*'en sa qualité de premier responsable de l'environnement à Madagascar, le Ministère de l'Environnement, des Eaux et Forêts définit la politique nationale en matière environnementale, assure sa mise en œuvre et son intégration dans la politique globale du pays'*

Il précise que le ministère est responsable de la mise en place, du montage institutionnel et de la gestion nationale de l'environnement dans le cadre du PE3 et qu'il s'appuie pour cela sur les deux grandes directions du ministère, la Direction générale de l'environnement (DGE) et la Direction générale des eaux et forêts (DGEF)

Sur le plan financier, le PE3 reste placé sous la tutelle financière du ministère chargé des finances.

Les institutions bénéficient du soutien de deux instances de contrôle :

- Le Conseil national pour l'environnement CNE qui est un organe consultatif chargé de veiller à l'orientation générale en matière d'environnement. Sa création, son organisation et son fonctionnement doivent être fixés par décret pris en Conseil de gouvernement
- Le Comité interministériel de l'environnement (CIME) qui est rattaché au Premier ministre, et qui doit être le garant de l'intégration effective des impératifs auxquels doit répondre la gestion de l'environnement pour permettre un développement durable. Sa création, son organisation et son fonctionnement doivent également être fixés par décret pris en Conseil de gouvernement.

Le souci d'une gestion adaptée de l'environnement entraîne la création d'un certain nombre d'offices non administratifs qui sont organisés sous forme d'établissements publics autonomes et reçoivent des mandats précis dont ils sont comptables. Ce sont :

- L'Association nationale pour la gestion des aires protégées (ANGAP)
- l'Agence nationale pour la gestion des forêts (ANGEF)
- L'Office national de l'environnement (ONE)
- Le service d'appui à la gestion de l'environnement (SAGE)
- L'Association nationale d'actions environnementales (ANAE)
- Le Fonds d'appui à la gestion environnementale des communes (FAGEC)

## 6. Le climat des affaires et des investissements

### 6.1. Une politique officielle favorable aux affaires

De 1975 à 1991, Madagascar a été dirigé par un gouvernement d'orientation socialiste peu favorable au secteur privé et hostile aux investissements étrangers. Mais, dès la fin des années 80, la dégradation de la situation économique et sociale conduit le régime en place à donner un tour moins radical à sa politique économique et à entreprendre des réformes favorables au secteur privé. Elles se traduisent de 1988 à 1993 par un programme de privatisation et la création de zones franches industrielles. Après une pause, une deuxième vague de privatisations et une accélération de l'investissement étranger se produisent à partir de 1997. La crise politique qui accompagne les élections présidentielles de décembre 2001 débouche sur un nouveau ralentissement de l'activité économique et entraînent un ajournement des réformes qui ternit l'image de place favorable aux investissements que commençait à se donner le pays. La crise prend fin six mois plus tard avec la désignation d'un nouveau président qui se lance dans un nouveau plan de redressement économique en s'appuyant sur le secteur privé et les bailleurs de fonds internationaux.

Le nouveau président, qui est aussi à la tête de la première société agro-alimentaire du pays qu'il a créée en 1981 avec un prêt de la Banque mondiale, affiche sa volonté d'attirer les investissements étrangers et s'y emploie activement. Sa politique coïncide avec celle des bailleurs de fonds internationaux et s'exprime clairement dans la mise à jour du DSRP qui commence par un exposé du chef de l'Etat sur la politique qu'entend mener son gouvernement. Le développement du secteur privé y est décrit comme un programme à renforcer fondamentalement. Il est aussi l'un des objectifs de l'axe stratégique no 2 du DSRP qui veut *'dynamiser le secteur privé afin qu'il participe à hauteur de 12% à 14% aux taux d'investissement'*. Un programme spécifique intitulé *'développement et dynamisation du secteur privé'* doit enfin concrétiser cette stratégie.

## 6.2. Les dispositifs d'encouragement et de garantie des investissements

Une Charte de l'investissement est sur le point d'être adoptée et doit, en matière d'investissement, servir de code de conduite avec un ensemble de règles fixes à caractère général et non discriminatoire. En attendant, une série de dispositifs ont déjà vu le jour et témoignent de cette volonté de développer le pays en faisant appel et en s'appuyant sur les investisseurs privés intérieurs et extérieurs.

### 6.2.1. Les ZAE

C'est d'abord le cas des zones franches industrielles ou Zones d'activités d'exportation (ZAE) mises en place au début des années 90 à Antanarivo et Antsirabe.

Les entreprises qui s'y installent bénéficient d'un ensemble de mesures incitatives

- une exemption de taxes sur les opérations effectuées pendant les premières années d'activité (2 à 15 ans)
- une exemption des droits de douane sur les équipements importés
- une taxation des dividendes limitée à 10%
- une liberté de transfert à destination de l'étranger
- la possibilité d'acquérir des terrains pour l'investissement dans le foncier

Les industries du textile et du vêtement bénéficient en outre d'un accès préférentiel aux marchés des USA et de l'Union européenne dans le cadre de l'Accord multifibre et de l'AGOA. Cet accès préférentiel est remis en question par le démantèlement de l'Accord multifibre et la suppression des quotas en janvier 2005 et par la fin programmée en 2007 (finalement prorogée jusqu'en 2015) de l'AGOA qui ont conduit un certain nombre d'entreprises de la zone franche à interrompre ou réduire leurs activités. Selon un géant américain du prêt-à-porter, *'la zone franche malgache serait aussi moins compétitive que ses concurrentes asiatiques en raison de la longueur des délais de fabrication'*.

On comptait en 2004 en zone franche 230 entreprises employant 120.000 personnes. Leurs capitaux proviennent surtout de Maurice (35%), de Chine et du Sri Lanka (30%) et de France (25%). Leurs activités concernent le textile, l'aquaculture (crevettes), la production de conserves de thons, le bois, les produits agro-alimentaires, l'industrie du cuir et de la chaussure et la saisie informatique. Depuis février 2005, l'accès aux zones franches a étendu à d'autres activités comme le développement de logiciels, l'imprimerie, le télémarketing, les télécommunications et les banques

### 6.2.2. Le pôle intégré de croissance (PIC)

Le projet de pôle intégré de croissance vise à reproduire le succès obtenu par les ZAE dans des secteurs et des régions choisies pour leur potentiel élevé en fournissant au pôle un minimum d'infrastructures basées sur les besoins exprimés par le secteur privé et en cherchant à supprimer les goulots d'étranglement qui freinent les investissements. Le pôle qui doit démarrer en 2006 doit aussi favoriser une redistribution équilibrée de la croissance sur le plan régional et sur le plan sectoriel. Il se présente comme un ensemble composite d'investissements centrés sur les infrastructures prioritaires et d'actions de promotion, les uns et les autres se renforçant mutuellement et favorisant le développement d'un partenariat public/privé.

3 pôles de croissance ont été identifiés :

- Antanarivo pour une croissance tirée par les exportations
- Nosy Bé pour une croissance tirée par le tourisme



- Fort Dauphin pour une croissance tirée par les mines et le tourisme

### 6.2.3. Le CAPE

Le gouvernement s'efforce aussi d'associer le secteur privé au processus et discussions du secteur public susceptibles de favoriser la croissance et la création de richesse. En 2002, il crée dans ce but une plateforme de discussion entre le secteur public et le secteur privé, le Comité d'appui au pilotage de la relance de l'entreprise (CAPE). Ce comité a pour fonction de renforcer la participation du secteur privé aux discussions publiques qui le concernent dans des domaines aussi variés que la préparation de la loi des finances, la définition de la stratégie gouvernementale à son égard, la réglementation du milieu des affaires, les finances ou la propriété du sol. En février 2005, un décret élargit leur champ d'action et décide de mettre en place des CAPE dans chaque région. Ces forums de discussions, s'ils ne sont pas remis en cause par les intéressés, doivent jouer un rôle important dans la réussite de la politique gouvernementale en apportant l'appui du secteur privé aux réformes qu'il entreprend.

### 6.2.4. Le GUIDE

Le Guichet unique pour l'investissement et le développement de l'entreprise (GUIDE) est une autre mesure phare prise en 2002 pour aider les hommes d'affaires nationaux et étrangers à créer une entreprise à Madagascar. Il se traduit par la création à Antanarivo et Toamasina d'un guichet unique pour l'accomplissement des formalités administratives nécessaires pour obtenir un visa, un permis de travail, un accès à la zone franche ou même pour un étranger à partir de 2003, acquérir un terrain. Neuf des dix départements ministériels concernés par la création d'une entreprise se trouvent ainsi représentés dans un même lieu, ce qui permet de réduire le temps nécessaire pour créer une entreprise de 20 jours en 1999 à 3 jours en 2004. Les GUIDE, comme les CAPE, ont commencé à être mis en place dans les régions à partir de 2005.

Parmi les mesures programmées par le DSRP pour dynamiser le secteur privé et promouvoir les investissements privés nationaux et étrangers figurent d'autres dispositifs comme :

- la finalisation et la mise en œuvre d'une Charte de l'investissement
- la finalisation et la mise en œuvre d'un code de conduite pour le partenariat public privé
- la mise en place d'une Agence de promotion des investissements.
- l'élaboration d'accords de promotion et protection des investissements
- ainsi que l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi du Programme national de développement et de dynamisation du secteur privé.

D'autres mesures s'inscrivent dans la même optique d'encouragement et de garantie des investissements comme, sur un plan plus général, les efforts faits pour l'instauration d'une bonne gouvernance et d'un Etat de droit dans le domaine des finances et de la justice. Tous ces dispositifs commencent seulement à produire leurs effets mais on peut déjà avoir un aperçu de la situation présente à travers les Investissements directs étrangers (IDE) effectués dans le pays. En 2004, une enquête réalisée par la Banque centrale de Madagascar (BCM) a permis de dénombrer 249 entreprises nouvelles détenant des capitaux étrangers ou ayant investi à Madagascar en 2003 et 300 en 2004.

*Tableau 14 : Les investissements directs étrangers (IDE) à Madagascar en MUSD. Source Ambassade de France*

|                        | 2002 | 2003 | 2004 |
|------------------------|------|------|------|
| IDE                    | 162  | 218  | 260  |
| Investissements totaux | 196  | 264  | 306  |
| IDE (en %)             | 82,6 | 82,6 | 85   |
| Flux d'IDE*            |      | 95   | 53   |

Ces investissements étrangers proviennent essentiellement de France (47%), de Maurice (23%), de Chine (9%), du Luxembourg (9%). En ce qui concerne le montant de ces investissements, le gouvernement s'était fixé pour 2004 un objectif de 45 MUSD qui n'a été atteint qu'à hauteur de 45% et les résultats attendus pour 2005 seront probablement en deçà de ce chiffre. Cette faiblesse est liée à la mauvaise image que continue d'avoir Madagascar auprès des investisseurs étrangers qui invoquent pêle-mêle les tracasseries administratives, la 'corruption endémique' le manque de 'culture d'entreprise' de 'compétitivité ou de productivité' ou les 'pratiques douteuses de certains affairistes'. Semble aller dans le même sens l'indice de compétitivité publié par le Forum économique mondial qui en 2005 classe Madagascar au 107ème rang sur 117 pays avec un indice de 2,36, soit un recul de onze places par rapport au classement de 2004 où le pays occupait la 96ème place.

## 2<sup>ème</sup> PARTIE : ANALYSE DU SECTEUR DE LA PECHE

### 1. Présentation générale

#### 1.1. La ZEE malgache et ses limites

Les eaux maritimes placées sous la juridiction de l'Etat malgache suivent les dispositions de l'ordonnance N° 85-013 du 16 septembre 1985 fixant les limites des zones maritimes (mer territoriale, plateau continentale et zone économique exclusive) de la République Démocratique de Madagascar<sup>4</sup> et aux eaux continentales, qu'elles soient douces ou saumâtres (article premier). Les limites de la ZEE de Madagascar ne sont pas formellement reconnues, et il existe un contentieux avec la France d'une part au sujet des limites avec les îles Eparses, possessions françaises du Canal du Mozambique, et avec les Seychelles d'autre part. Dans l'état actuel de ses limites, la ZEE de Madagascar couvre une superficie de 1,2 millions de km<sup>2</sup> avec une surface de plateau continental évaluée à un peu plus de 100 000 km<sup>2</sup>.

Le problème de la délimitation des zones a été en partie solutionné par la délimitation d'une zone de pêche aux coordonnées connues, qui donne à Madagascar la souveraineté sur les ressources halieutiques dans ladite zone.

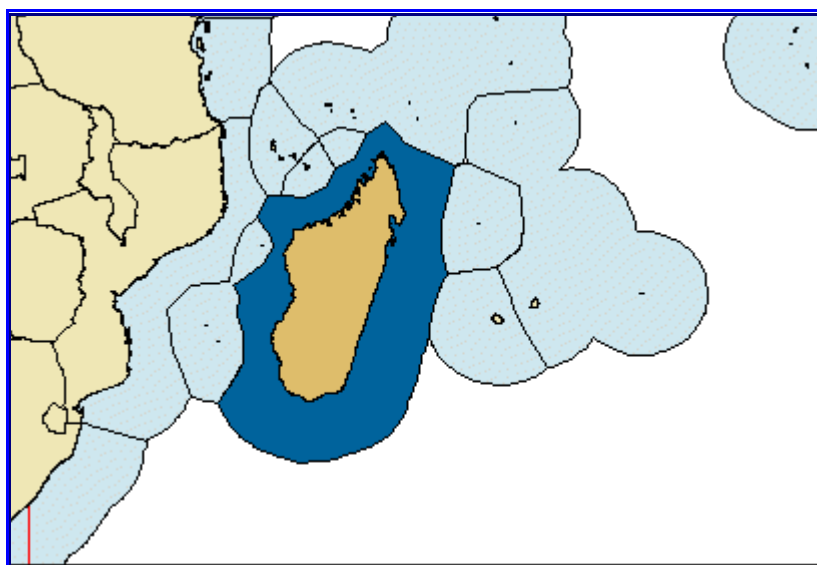


Figure 1 : Représentation schématique de la ZEE malgache

#### 1.2. Caractéristiques physiques et océanographiques

L'île dispose d'une longueur de côtes d'environ 5000 km. Les côtes malgaches montrent des faciès variés. La côte occidentale est découpée, avec de nombreux estuaires et baies colonisés par des mangroves très denses. La côte orientale est rectiligne et compte peu d'estuaires importants ; le développement de la mangrove y est très limité.

<sup>4</sup> L'ordonnance N° 85-013 du 16 septembre 1985 a été ratifiée, après amendement, par la loi N° 85-013 du 11 décembre 1985. Elle a été implicitement abrogée par les dispositions du livre I de la première partie de la loi N° 99-028 du 3 février 2000 portant refonte du Code maritime.

La superficie totale des mangroves est estimée à 3 300 km<sup>2</sup>. Plus de 3 200 km<sup>2</sup> de mangroves se trouve sur la côte occidentale, où au moins une dizaine d'entre elles ont plus de 150 km<sup>2</sup>. Quelques mangroves existent sur la côte orientale (moins de 100 km<sup>2</sup>), surtout en bordure de la Péninsule Masoala, à l'Est de la baie d'Antongil (source : Office National pour l'Environnement).

Une partie importante de la surface du plateau continental est recouverte par des récifs rocheux ou coralliens.

- De multiples petits bancs, dispersés sur l'ensemble du plateau, occupent une surface d'environ 15 000 km<sup>2</sup> (près de 13 % de la surface totale) ;
- des récifs côtiers, notamment dans les secteurs Sud-Ouest et Sud, ont une superficie grossièrement estimée à 5 000 km<sup>2</sup> ; enfin,
- une importante barrière de récifs coralliens, immergée le long de la limite du plateau, s'étend entre le cap d'Ambre et le cap Saint Vincent, sur une longueur d'environ 1 500 km et à une distance moyenne de 35 km des côtes, et occupe une surface d'environ 6 000 km<sup>2</sup>

Madagascar est soumise au régime des moussons, avec alternance de la mousson du Nord-Ouest, de novembre à mars (saison humide) et de la mousson du Sud-Est, de mai à septembre (saison sèche). De décembre à avril, l'île est régulièrement affectée par des cyclones qui touchent davantage la partie sud de l'île.

Toute l'année, sur les côtes orientale et méridionale, les vents dominants sont les alizés d'Est à Sud-Est, généralement faibles à modérés, et atteignant rarement 30 nœuds. Sur la côte occidentale, les alizés, après avoir traversé la masse terrestre de l'île, perdent leur régularité et sont remplacés par des brises de terre et de mer ne dépassant pas 16 nœuds. Le secteur Nord-Ouest est également sujet à des vents de mousson modérés du secteur Nord à Nord-Ouest, aux alentours des mois de Novembre à Avril.

La courantologie générale autour de Madagascar se caractérise par deux régimes différents : un par façade maritime. Sur la façade orientale, le flux constant du courant équatorial, en provenance de l'Est, après avoir buté contre la masse terrestre de l'île à la hauteur approximative de Toamasina (18°00S), se divise en deux branches pour la contourner par le Nord et par le Sud. Sous l'influence des alizés, ces courants sont stables et modérés à forts, avec des vitesses moyennes de l'ordre de 3 à 4 km / heure en février, et de 1,5 à 2 km / heure en août. Sur la façade occidentale, il n'y a pas de courant général bien établi mais une zone tourbillonnaire avec des courants de direction et de force variables.

Sur l'ensemble des côtes, la marée est de type semi-diurne. L'amplitude de marée est relativement importante sur la côte occidentale (2 à 4 m) et très faible (seulement de 0,3 à 0,5 m) sur la côte orientale et au Sud.

## 2. La politique nationale des pêches

### 2.1. Un secteur d'activité porteur

Le secteur de la pêche et de l'aquaculture occupe une place croissante dans l'économie malgache où il bénéficie d'un environnement favorable. Madagascar dispose en effet d'une grande variété de biotopes et compte 5.603 kilomètres de côtes, 300.000 hectares de mangroves, 117.000 km<sup>2</sup> de plateau continental et une zone économique exclusive (ZEE) de plus d'un million de km<sup>2</sup>. On y recense aussi 155.000 hectares de lacs et lagunes, 30.000 hectares de terres favorables à l'aquaculture et 150.000 hectares de rizières propres à la rizipisciculture.

L'exploitation des ressources halieutiques se chiffre actuellement aux alentours de 140.000 tonnes mais le potentiel du pays est beaucoup plus important et estimé à 480.000 tonnes dont 300.000 tonnes d'intérêt

commercial. La pêche et l'aquaculture ont connu une évolution rapide au cours des années écoulées où ils se sont développés sur le plan artisanal comme sur le plan industriel.

*Tableau 15 : Indicateurs récents relatifs au secteur des pêches et de l'aquaculture. Source : DPRH*

|                                | 1999           | 2000           | 2001           | 2002           | 2003           |
|--------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| <b>Production en mer</b>       |                |                |                |                |                |
| Pêche industrielle             | 22.474         | 22.571         | 24.663         | 28.638         | 26.949         |
| Pêche artisanale               | 630            | 587            | 620            | 667            | 705            |
| Pêche traditionnelle           | 64.907         | 70.501         | 70.562         | 76.922         | 72.763         |
| Aquaculture                    | 3.486          | 4.800          | 5.399          | 5.566          | 6.021          |
| <b>Ensemble</b>                | <b>91.497</b>  | <b>98.459</b>  | <b>101.233</b> | <b>109.793</b> | <b>106.438</b> |
| <b>Production en eau douce</b> |                |                |                |                |                |
| Pêche continentale             | 30.000         | 30.000         | 30.000         | 30.000         | 30.000         |
| Pisciculture en étangs         | 560            | 800            | 850            | 900            | 900            |
| Rizipisciculture               | 1.000          | 1.500          | 1.500          | 1.500          | 1.500          |
| <b>Ensemble</b>                | <b>31.500</b>  | <b>32.300</b>  | <b>32.350</b>  | <b>32.400</b>  | <b>32.400</b>  |
| <b>Production totale</b>       | <b>123.057</b> | <b>130.759</b> | <b>133.583</b> | <b>142.193</b> | <b>138.838</b> |

En 2003, le secteur pêche/aquaculture représente 7% du PIB (4,8% en 1980) et sa production exportée se chiffre à 24% des exportations totales (13% en 1980). L'activité la plus significative est celle de la crevette qui représente aujourd'hui la moitié de l'ensemble de la production et a progressé régulièrement au cours des dix dernières années grâce notamment au développement de l'aquaculture qui a bénéficié de l'attention des pouvoirs publics et de l'appui des bailleurs de fonds.

La filière crevette regroupe des activités de pêche et des activités d'élevage. Les exportations se chiffrent à près de 80% de la production et se font surtout en direction des marchés européen et japonais où Madagascar dispose de niches et d'un accès privilégié. Ce sont les exportations de crevettes issues de l'aquaculture qui ont le plus progressé. Elles ont décuplé en une dizaine d'années et sont passées de 400 tonnes en 1994 à 6.000 tonnes en 2003. La production des fermes aquacoles devrait bientôt dépasser celle de la pêche qui avoisine 12.000 tonnes, et atteindre 20.000 tonnes par an dans les 5 à 10 années à venir. En sont attendus 10.000 emplois supplémentaires. Les recettes tirées des crevettes représentent à présent plus des deux tiers des exportations du secteur pêche et aquaculture et sont passées de 56 millions de dollars US en 1997 à 155 millions de dollars US en 2001 et 130 millions de dollars US en 2003.

*Tableau 16 : Evolution des exportations de produits de la pêche et de l'aquaculture (T : poids en tonnes, V : valeur en milliards de FMG). Source : DPRH*

|                     | 1999          |            | 2000          |            | 2001          |            | 2002          |            | 2003          |            |
|---------------------|---------------|------------|---------------|------------|---------------|------------|---------------|------------|---------------|------------|
|                     | T             | V          | T             | V          | T             | V          | T             | V          | T             | V          |
| Crevettes           | 12.250        | 496        | 12.666        | 626        | 15.274        | 777        | 15.139        | 784        | 15.256        | 776        |
| Crabes              | 261           | 4          | 578           | 6          | 521           | 7          | 488           | 7          | 492           | 8          |
| Langoustes          | 200           | 13         | 258           | 19         | 257           | 19         | 309           | 28         | 383           | 31         |
| Trélangs            | 327           | 10         | 390           | 13         | 355           | 10         | 987           | 20         | 204           | 6          |
| Céphalopodes        | 757           | 5          | 1.114         | 10         | 1.093         | 11         | 1.753         | 19         | 992           | 12         |
| Ailerons de requins | 10            | 1          | 14            | 1          | 15            | 2          | 20            | 1          | 18            | 1          |
| Poissons            | 746           | 7          | 2.756         | 33         | 6.332         | 59         | 2.882         | 12         | 2.796         | 13         |
| Civelles            |               |            | 5             | 1          | 7             | 1          | 6             | <1         | 12            | 2          |
| Autres produits*    | 550           | 4          | 1.249         | 5          | 1.011         | 8          | 780           | 10         | 572           | 3          |
| <b>Total</b>        | <b>15.101</b> | <b>540</b> | <b>19.030</b> | <b>714</b> | <b>24.865</b> | <b>894</b> | <b>22.364</b> | <b>881</b> | <b>20.726</b> | <b>852</b> |

En ce qui concerne les activités de pêche, la diminution régulière de la taille des animaux capturés apparaît comme le signe d'un début de surexploitation. Pour y pallier, le gouvernement a commencé à prendre des mesures de limitation de l'effort de pêche dans le domaine artisanal et industriel mais la pêche traditionnelle, mal connue, continue de ne pas être réglementée. Les pouvoirs publics étudient également, en partenariat avec le secteur privé, les modalités d'une régulation de l'effort de pêche et de la mise en place d'un système de suivi approprié. Une autre étude se penche sur les avantages obtenus dans le cadre des zones franches et les compare au poids grandissant des taxes.

En dehors des ventes à l'étranger qui représentent le quart des recettes d'exportation du pays, le secteur de la pêche et de l'aquaculture contribue de façon notable à la lutte contre la pauvreté par ses apports en

protéines et par l'importance des emplois qui lui sont liés. Les informations les plus précises en ce domaine remontent au recensement de 1989-1990.

*Tableau 17 : Répartition des emplois dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture en 1990. Source recensement 1989/1990*

| Activités  | nombre        |
|--|---------------|
| <b>Emplois directs</b>                                     |               |
| Pêche traditionnelle maritime                              | 42.600        |
| Pêche traditionnelle continentale                          | 17.800        |
| Pêche industrielle   | 1.300         |
| Pêche artisanale   | 450           |
| <b>Sous-Total</b>  | <b>62.150</b> |
| <b>Emplois indirects</b>                                   |               |
| Transformation, stockage, commercialisation                | 4.700         |
| Construction des embarcations et engins de pêche           | 1.500         |
| Administration   | 500           |
| <b>Sous-Total</b>  | <b>6.700</b>  |
| <b>Total général</b>                                       | <b>68.850</b> |
| <i>Emplois du secteur pêche / population active (en %)</i> | <i>1,2</i>    |

En 1990, à ces quelques 70.000 personnes ayant des activités directement liées à la pêche s'ajoutaient 80.000 personnes pratiquant la pêche comme activité secondaire. En 2001, dans le cadre de travaux préparatoires à l'élaboration du Plan directeur de la pêche pour la période 2004-2007, le nombre de personnes travaillant dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture était estimé à 96.000 personnes avec, parmi elles, 80.000 pêcheurs traditionnels. En 2003, l'Observatoire économique estime que l'aquaculture industrielle de la crevette représente à elle seule 4.500 emplois directs. Enfin, de récentes études anthropologiques effectuées dans le nord et le nord-ouest du pays font état d'importantes migrations d'agriculteurs poussés par la pauvreté vers des activités de pêche traditionnelle.

## 2.2. Une politique de modernisation et de réformes

Depuis le milieu des années 80, de nombreux programmes de relance économique et sociale ont vu le jour comme le Plan de relance économique et sociale (PREDES), le Plan national d'actions pour le redressement social (PNARS) ou le programme national de lutte contre la pauvreté (PNLCP). Ces programmes généraux et les plans d'action spécifiques qui les accompagnent assignent généralement à la pêche et à l'aquaculture les mêmes objectifs :

- augmentation des devises et recettes de l'Etat
- participation à la satisfaction des besoins alimentaires de la population
- amélioration des revenus et des conditions de vie des pêcheurs traditionnels et petits aquaculteurs
- création d'emplois.

Sont mis aussi en exergue le respect de l'environnement et le caractère durable que doivent avoir les politiques mises en œuvre. Ce sont les thèmes retenus par le Plan directeur de la pêche et de l'aquaculture 2004-2007 et le Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) qui servent de référence en attendant que soient précisées les lignes directrices d'une véritable politique nationale des pêches et de l'aquaculture dont la Banque Mondiale soutient actuellement la préparation.

### 2.2.1. Le Document de stratégie de réduction de la pauvreté

La pêche fait partie des quinze programmes prioritaires de développement retenus par le DSRP en 2003. Elle fait également partie des onze programmes qui doivent être renforcés fondamentalement dans le cadre de la Vision *Madagascar naturellement* où s'exprime la politique générale de l'Etat en 2005. Elle y figure en septième position sous le titre : 'Programme national Agriculture, Elevage, Pêche et Agro-industries'. Il est précisé que son renforcement doit s'effectuer avec l'appui des bailleurs de fonds extérieurs et s'opérer dans l'optique du passage d'une économie de subsistance à une économie de marché

et dans une logique d'exploitation optimale des ressources où le secteur privé doit jouer le rôle moteur. Au sein des axes stratégiques et des objectifs globaux à moyen terme retenus par le DSRP en 2005, la pêche se rattache à l'Axe stratégique d'intervention no 2 qui est de '*susciter et promouvoir une croissance économique à base sociale très élargie*' et plus précisément à son objectif global no 2 qui consiste à '*faire des secteurs porteurs un levier de développement durable au bénéfice direct de la population*' à son objectif spécifique qui est de : '*renforcer la collaboration avec les partenaires techniques et financiers pour assurer une gestion transparente et rationnelle des ressources halieutiques et en assurer la pérennité*'

**Tableau 18 : Matrice du sous-programme pêche dans le DSRP 2005**

| <b>Programme Développement des secteurs porteurs</b> |   |
|--|---|
| <b>Objectif global :</b>                             | faire des secteurs porteurs un levier de développement durable au bénéfice direct de la population  |
| <b>Sous Programme Pêches</b>                         |   |
| <u>Objectif spécifique :</u>                         | renforcer la collaboration avec les partenaires techniques et financiers pour assurer une gestion transparente et rationnelle des ressources halieutiques et en assurer la pérennité  |
| <u>Activités :</u>                                   | <p>-Mise en œuvre d'une politique responsable et durable de gestion et d'exploitation des ressources halieutiques (ré empoissonnement des plans d'eau, GELOSE, évaluation des stocks, mise en place de zones d'aménagement concertées (ZAC)</p> <p>-Relance de la production halieutique (formation et encadrement des pêcheurs et aquaculteurs, réseau d'approvisionnement en matériel et équipement de pêche des groupements, pêche expérimentale, unités de pêche artisanale, unités de conditionnement et de valorisation des produits halieutiques</p> |
| <u>indicateurs</u>                                   | volume des recettes (redevances) dans le domaine de la pêche et de l'aquaculture  |

### **2.2.2. Le Plan directeur de la pêche et de l'aquaculture 2004-2007**

Ces orientations générales ne remettent pas en cause le Plan directeur de la pêche et de l'aquaculture actuellement en vigueur. Conçu avec le concours de la FAO au moment où était élaborée la première version du DSRP, le Plan couvre la période 2004-2007 et a pour vocation de mettre en œuvre dans le court terme les premiers éléments d'une politique et d'une stratégie sectorielles orientées vers le moyen et le long terme.

Il est guidé par quatre idées force :

- implication et responsabilisation des opérateurs privés dans la gestion du secteur
- intégration de la préservation de l'environnement dans les systèmes d'aménagement
- sollicitation d'armateurs privés pour la proposition de nouvelles ressources et de nouvelles zones exploitables
- application de la transparence et recherche de la compétitivité

A ces quatre idées force sont associés quatre objectifs :

- augmenter les recettes et devises
- apporter des aliments à la population
- améliorer les revenus et les conditions de vie
- créer des emplois.

Les résultats attendus font l'objet de prévisions chiffrées :

Tableau 19 : Objectifs du Plan directeur de la pêche et de l'aquaculture (2004-2007)

|                              | 2004                  | 2007                  |
|------------------------------|-----------------------|-----------------------|
| Recettes d'exportation       | 1.060,9 Milliards FMG | 1.792,5 Milliards FMG |
| Consommation locale (tonnes) | 93.911                | 110.400               |
| Consommation /tête ((Kg/an)  | 6                     | 6                     |
| Emplois                      | 96.000                | 110.000               |

Pour les atteindre, le plan directeur dresse douze programmes qui s'articulent autour de quatre axes stratégiques.

Tableau 20 : Axes stratégiques et programmes du Plan Directeur de la Pêche et de l'Aquaculture (2004-2007)

|  |
|--|
| <p><b>Axe stratégique no 1 : Gestion pour une exploitation durable et pour la préservation de l'environnement</b></p> <p><b>Programme 1.gestion responsable des pêcheries</b><br/> sous-programme : renforcement des instruments de gestion<br/> sous-programme : formulation de plans d'aménagement</p> <p><b>Programme 2. adaptation de la formation aux besoins du secteur</b></p> <p><b>Axe stratégique no 2. Développement de la production et des services destinés à l'exportation</b></p> <p><b>Programme 3. développement de la crevetticulture marine</b></p> <p><b>Programme 4. diversification des ressources destinées à l'exportation</b><br/> sous-programme : Pêche<br/> sous-programme : aquaculture continental<br/> sous-programme : aquaculture marine</p> <p><b>Programme 5. redynamisation des PME de collecte exportatrices</b></p> <p><b>Axe stratégique no 3. Accroissement de la production pour le marché local</b></p> <p><b>Programme 7. assistance à la pêche traditionnelle</b><br/> sous-programme : pêche maritime<br/> sous-programme : pêche continentale</p> <p><b>Programme 8. intensification de la collecte et de la commercialisation des captures de la pêche traditionnelle</b></p> <p><b>Programme 9. promotion de l'aquaculture familiale et artisanale en eau douce</b></p> <p><b>Programme 10. accroissement de la contribution des pêches industrielle et artisanale à l'approvisionnement du marché local en poissons</b></p> <p><b>Axe stratégique no 4. Disponibilité en infrastructures socioculturelles de base pour les pêcheurs et aquaculteurs</b></p> <p><b>Programme 11. dotation des villages de pêcheurs et ceux avoisinant les fermes crevetticoles en infrastructures socioculturelles de base.</b></p> <p><b>Programme 12.assistance à l'administration pour la mise en œuvre du plan directeur.</b></p> |
|--|

La mise en œuvre de ce plan directeur repose sur des fiches programmes qui ont été établies au début de 2005 avec l'aide de la FAO.

### 2.2.3. Le Document de stratégie de coopération Madagascar/Communauté européenne

En application de l'Accord de Cotonou, l'ensemble de la coopération communautaire à Madagascar repose également sur un document de stratégie de coopération qui a été signé le 18 juillet 2002. Le document précise que la stratégie adoptée est conforme à l'agenda politique du gouvernement qui fait de la réduction de la pauvreté son principal objectif. Elle est aussi complémentaire à celle menée par les autres bailleurs de fonds et retient un nombre limité de secteurs d'intervention où la Commission européenne dispose d'un avantage comparatif.

L'aide communautaire concentre ainsi son appui sur certaines orientations générales de la politique malgache et sur des politiques sectorielles qui visent des objectifs de développement durable comme celle qui est orientée vers la gestion durable des ressources naturelles. Parmi les programmes d'appui sectoriels où se concentre l'aide communautaire, figurent la gestion des aires protégées et la gestion et surveillance des ressources halieutiques.



## 2.3. La mise en œuvre des réformes

### 2.3.1. Les programmes prioritaires

Sur les douze programmes qui figurent dans le Plan directeur, neuf ont été retenus comme composantes principales par le DSRP en 2005. N'en font plus partie les programmes :

- Adaptation de la formation aux besoins du secteur (2)
- Accroissement de la contribution des pêches industrielles et artisanales à l'approvisionnement du marché local en poissons (10)
- Dotation des villages de pêcheurs et ceux avoisinant les fermes crevetticoles en infrastructures socioculturelles de base (11).

Les autres programmes, qui ont fait l'objet de fiches détaillées, sont accompagnés d'une évaluation des ressources financières qui doivent être mobilisées pour les mettre en œuvre.

*Tableau 21 : Coût des programmes prioritaires du secteur pêche et aquaculture. Source : Plan Directeur 2004-2007 et DSRP*

| Programmes (entre parenthèses : numéro d'ordre des programmes)                             | Coût (dollars US) |
|--|-------------------|
| Appui à la gestion durable des ressources et des écosystèmes halieutiques (1)              | 635.000           |
| Développement de la crevetticulture marine (3)   | 658.271           |
| Diversification des ressources destinées à l'exportation (4)                               | 797.637           |
| Redynamisation des PME de collecte exportatrices (5)                                       |                   |
| Maximisation des profits tirés de la pêche étrangère (6)                                   | 52.525            |
| Assistance à la pêche traditionnelle (7)   | 634.660           |
| Intensification collecte et commercialisation des captures de la pêche traditionnelle (8). |                   |
| Promotion de l'aquaculture familiale et artisanale en eau douce (9)                        | 195.000           |
| Assistance à l'administration pour la mise en œuvre du Plan directeur (12)                 | 964.900           |
| Ensemble   | 3.937.993         |

On y retrouve les idées force qui ont présidé à l'élaboration du Plan et notamment l'idée d'un recours accru au secteur privé pour arriver à une gestion plus efficace de ce secteur d'activité. La mise en œuvre de l'ensemble de ces programmes prioritaires se chiffre à près de 4 millions de dollars US et doivent être financés à hauteur de 93% par les bailleurs de fonds internationaux et à hauteur de 7% par le Fonds de développement halieutique et aquicole (FDHA) et le Fonds de développement aquacole (FDA). Un quart des dépenses doit être absorbé par la mise en place du Plan directeur, un montant plus élevé que les sommes affectées au développement de la pêche traditionnelle.

### 2.3.2. La situation actuelle

Le secteur de la pêche et de l'aquaculture est considéré par le DSRP comme l'un des cinq secteurs porteurs du pays mais force est de constater que sa contribution au PIB ne progresse pas et que, les crevettes exceptées, les ressources halieutiques de Madagascar sont loin de rivaliser avec celles de pays situés sur la façade ouest de l'Afrique comme le Sénégal ou la Mauritanie.

En matière de politique de développement rural, les priorités du gouvernement continuent également d'aller à l'agriculture et à l'élevage plus qu'à la pêche et, au sein même de la population, l'agriculture et l'élevage sont beaucoup plus valorisés que la maîtrise de la mer et l'exploitation de ses richesses. A cela s'ajoute le manque de perspectives ouvertes au développement de la pêche industrielle et la faiblesse des infrastructures et des moyens dont dispose la pêche traditionnelle.

En regard de cette situation, les objectifs de développement que le gouvernement s'était fixé pour ce secteur d'activité à la fin des années 90 à l'horizon 2005 sont loin d'avoir été atteints. Ils prévoyaient que de 2000 à 2005 les exportations de produits de la pêche et de l'aquaculture passeraient de 28.872 tonnes à 36.700 tonnes, que le taux de consommation locale de poisson s'élèverait de 6 à 8 kilos par an et par

habitant, et que le nombre de personnes employées dans le secteur passerait de 47.600 à 70.500. Seul le développement de l'aquaculture de la crevette a répondu aux attentes mais semble avoir aujourd'hui atteint un palier. Le développement d'une aquaculture artisanale et familiale de la crevette, qui figure aujourd'hui parmi les objectifs prioritaires du gouvernement dans le domaine halieutique, soulève, dans le contexte actuel et en attendant que l'autorité sanitaire halieutique (ASH) nouvellement créée fasse ses preuves, de sérieux problèmes sanitaires et des risques d'épidémie pour l'aquaculture industrielle en place.

### 3. Le cadre institutionnel

#### 3.1. Les institutions en place

##### 3.1.1. Le Ministère de l'agriculture, élevage et pêche (MAEP)

Après avoir été placées en 1996 sous la tutelle d'un ministère de la pêche et des ressources halieutiques, la pêche et l'aquaculture sont rattachées depuis 2003 au Ministère de l'agriculture, élevage et pêche (MAEP) qui occupe aujourd'hui la onzième position dans la hiérarchie gouvernementale.

L'organisation et les attributions du ministère sont fixées par le décret du 20 juillet 2004 qui stipule que 'le Ministre de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche est chargé de la conception, de la mise en œuvre et de la coordination de la politique de l'Etat malgache dans le domaine de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche, ainsi qu'en matière domaniale et foncière'.

Le ministère comprend :

\*Le Cabinet du ministre auquel sont rattachées deux directions :

- la Direction du développement du partenariat
- la Direction de suivi/évaluation.

\*Le Secrétariat Général auquel sont rattachées :

- La Direction des affaires juridiques, administratives et des ressources humaines
- La Direction des finances et du budget
- Le Centre de surveillance des pêches
- Six directions techniques

\*La Direction générale de développement des régions à laquelle sont rattachées :

- Au niveau central, la Direction de l'appui à la professionnalisation des producteurs
- A l'échelon régional, les 22 directions régionales de développement rural.

Chacune de ces directions régionales de développement rural comporte un Service régional de la pêche et des ressources halieutiques.

Le personnel administratif employé dans le secteur de la pêche s'élève en 2005 à 185 personnes dont un peu plus d'un tiers (36%) travaille au ministère et un peu moins des deux tiers (64%) dans les régions périphériques. On compte au sein de ce personnel un tiers de cadres (moyens et supérieurs) et deux tiers d'employés et d'agents d'exécution mais près de la moitié des cadres (43%) se trouvent dans la capitale alors que ce n'est le cas que de 30% pour les non cadres.

*Tableau 22 : Personnel administratif employé dans le secteur de la pêche en 2005. Source : MAEP*

| Secteur de la pêche                   | au niveau central | au niveau local | Ensemble   |
|---------------------------------------|-------------------|-----------------|------------|
| Employés, agents d'exécution          | 35                | 79              | 114        |
| Techniciens supérieurs, cadres moyens | 11                | 10              | 21         |
| Ingénieurs, cadres supérieurs         | 18                | 28              | 46         |
| Divers, non spécifié                  | 3                 | 1               | 4          |
| <b>Ensemble</b>                       | <b>67</b>         | <b>118</b>      | <b>185</b> |

Deux organismes spécifiques sont également rattachés au ministère : le Centre de surveillance des pêches (CSP) et l'Observatoire économique de la filière crevettière (OE), une structure paritaire privé - Etat qui est en charge de la collecte de données sur la filière et de la publication d'indicateurs socio-économiques.

### **3.1.2. La Direction de la pêche et des ressources halieutiques (DPRH)**

La Direction de la pêche et des ressources halieutiques (DPRH) est l'une des six directions techniques du ministère rattachées au Secrétariat général.

Elle est elle-même divisée en quatre services :

- Le Service de la promotion de la pêche industrielle
- Le Service de la promotion de la pêche artisanale et traditionnelle
- Le Service de la promotion de l'aquaculture
- Le service de l'aquaculture industrielle

Au sein de la DPRH, une section statistique (SS-DP) est chargée de la compilation des données en provenance des services décentralisés. Elle est elle-même rattachée à la Division programmation, suivi/évaluation et base de données qui dépend directement du Secrétariat général.

Les missions de la Section statistique sont de trois ordres :

- Gestion des données sur les pêche industrielles et artisanales
- Réalisation de l'enquête cadre et de l'enquête de production sur les pêches traditionnelles
- Suivi de l'activité des sociétés de pêche et d'aquaculture

Les statistiques collectées concernent essentiellement la pêche de crevettes côtières qui fait l'objet d'un suivi régulier depuis plusieurs années. En ce qui concerne la pêche traditionnelle, les statistiques disponibles restent très fragmentaires mais un système de suivi basé sur des sondages et tenant compte des particularités des pêches traditionnelles est en train de se mettre en place.

Les effectifs affectés à la DPRH sont essentiellement des techniciens. Suivant les indications de cette Direction, les effectifs de cadres supérieurs seraient très limités (6 au niveau ingénieur) et vieillissants (le benjamin des cadres supérieurs est âgé de 43 ans). Il y a par conséquent une insuffisance chronique de ressources humaines qui se fera encore plus aiguë dans le proche avenir si des recrutements de cadres de haut niveau ne sont pas effectués.

### **3.1.3. Le Ministère en charge des transports**

Le Ministère en charge des transports est le second Ministère qui intervient de manière significative dans le domaine maritime. Ce Ministère est notamment en charge des ports du pays, de l'agrément des navires de marine marchande (y compris la pêche), et de l'octroi du pavillon malgache. Il doit également veiller au respect des dispositions sociales en matière de travail embarqué.

Dans le secteur des transports maritime, l'Agence Portuaire, Maritime et Fluviale a été créée comme agence de régulation pour participer à la réflexion du secteur et à la mise en œuvre de la politique du

Gouvernement dans ce domaine. L'APMF est un établissement public à caractère industriel et commercial, doté de la personnalité morale, jouissant de l'autonomie administrative, technique et financière, et placé sous la tutelle budgétaire du Ministre chargé du Budget, sous la tutelle comptable du Ministre chargé des Finances, et sous la tutelle technique du Ministre chargé des Transports. L'APMF est l'autorité chargée d'assurer la régulation du sous-secteur portuaire, maritime et fluvial. En conséquence, elle coordonne la mise en oeuvre de la politique nationale dans le domaine dudit sous-secteur. Elle assure en outre :

- le contrôle et le suivi des Ports à gestion autonome,
- la maîtrise d'ouvrage des travaux de réhabilitation et d'amélioration des infrastructures dans les autres Ports,
- le rôle d'autorité concédante vis à vis des titulaires de concession globale de gestion et d'exploitation dans les Ports non autonomes,
- à titre transitoire, et pendant une période qui ne saurait excéder cinq ans, la gestion et le rôle d'autorité portuaire dans les Ports non autonomes ne faisant pas l'objet d'une concession globale de gestion et d'exploitation,
- la gestion de l'entretien de la signalisation maritime des côtes,
- la maintenance des voies de la navigation maritime et fluviale,
- la gestion des affaires maritimes et fluviales.

Le Conseil d'administration de l'APMF est paritaire (4 représentants du secteur privé et 4 représentants du secteur public parmi lesquels ne figure pas de représentant du Ministère en charge de la pêche).

#### **3.1.4. Le Ministère en charge de l'Environnement**

Ce Ministère dispose de prérogatives en matière de protection de l'environnement marin (cf section dédiée). Il peut notamment imposer des normes environnementales aux navires de pêche et aux installations aquacoles, ainsi qu'aux usines de traitement.

#### **3.1.5. Collaboration entre les différentes institutions**

Il existe peu de structures officielles de concertation entre les différents ministères, la tâche revenant pour l'essentiel aux différents secrétaires généraux. Lors de la mission, il est apparu qu'il existe très peu d'échanges d'informations entre les différents Ministères, voire entre les différentes directions techniques. Cela s'explique sans doute en partie par le faible niveau d'équipement de chaque administration (téléphone, ordinateur), l'insuffisance généralisée de cadres de niveaux supérieurs, et mais aussi par une culture de cloisonnement de l'information encore omniprésente.

Cette absence de concertation se révèle critique pour ce qui est des échanges entre le Ministère en charge de la Pêche et celui en charge des Transports. Comme on le verra par la suite, cette absence de coordination se traduit dans les faits par des situations où le pavillon malgache est accordé à des navires de pêche sans que les autorités en charge de ce secteur ne soient informées. Concernant l'environnement, la concertation fonctionne un peu mieux avec des Commissions pêche / environnement qui se réunissent régulièrement.

### **3.2. Les ressources financières du secteur de la pêche**

### 3.2.1. Le budget de la Direction de la Pêche et des Ressources Halieutiques

Les recettes du secteur halieutique sont très largement supérieures à ses dépenses et alimentent le budget général de l'Etat à l'exception d'une fraction des recettes liées aux licences de pêche et amendes et transactions qui est mise à la disposition du Fonds de développement halieutique et aquicole (FDHA voir infra).

*Tableau 23 : Evolution des recettes et des dépenses du secteur halieutique (en millions de FMG). Source : MAEP*

|                                   | 2003          | 2004          | 2005          |
|-----------------------------------|---------------|---------------|---------------|
| <b>Recettes</b>                   |               |               |               |
| Redevances (licences nationales)  | 31.234        | 29.632        | 44.457        |
| Redevances (licences étrangères)* | 8.805         | 3.490         | 7.392         |
| Redevances en matière de collecte | 307           | 1.030         | 1.762         |
| <b>Sous-total licences</b>        | <b>40.346</b> | <b>34.153</b> | <b>53.611</b> |
| Amendes et transactions           | 2.140         | 1.425         | 2.695         |
| Redevances sur dons japonais      | 128           | 237           | 181           |
| <b>Total</b>                      | <b>42.614</b> | <b>35.815</b> | <b>56.487</b> |
| (eq. €)                           | (6,3 M€)      | (3,4 M€)      | (5,1 M€)      |
| <b>Dépenses</b>                   |               |               |               |
| Fonctionnement (hors FDHA)        | 4.188         | 179           | 429           |
| Fonctionnement FDHA               | 619           | 3.959         | 1.224         |
| Investissement                    | 10.002        | 25.075        | 11.351        |
| <b>Total</b>                      | <b>14.809</b> | <b>29.213</b> | <b>13.004</b> |
| (eq. €)                           | (2,2 M€)      | (2,7 M€)      | (1,2 M€)      |
| <b>Solde</b>                      | <b>27.205</b> | <b>6.602</b>  | <b>43.483</b> |

\* Compensation de la Communauté non incluse (seuls les frais de licences sont compris)

Le produit de la vente de licences aux armements nationaux a rapporté 44,4 milliards de FMG en 2005 à l'Etat malgache (3,5 M€) et représenté 78% des recettes du secteur halieutique. Le produit de la vente de licences à des intérêts étrangers (dont les licences prises par les armements européens) a rapporté 7 392 milliards de FMG, soit 600 000 € environ. La part des licences européennes avoisine les 100 000 € par an.

#### ➤ Les crédits de fonctionnement

Le budget de fonctionnement de la DPRH s'est élevé à 179 millions de FMG en 2004 et 429 millions de FMG en 2005. Ces chiffres ne comprennent pas les salaires de ses agents qui sont gérés par le ministère de la fonction publique. Ils ne comprennent pas non plus les dépenses du FDHA, qui fait l'objet d'un compte particulier géré par le MAEP, et qui se sont élevées à 3,9 milliards de FMG en 2004 et 1,2 milliards de FMG en 2005. La baisse notée en 2005 est liée à la création de l'AMPA et à l'arrêt prévu du FDHA.

*Tableau 24 : Evolution des crédits de fonctionnement du secteur halieutique (millions de FMG). Source : MAEP*

|  | 2003         | 2004         | 2005         |
|--|--------------|--------------|--------------|
| <b>Fonctionnement général</b>            |              |              |              |
| Immobilisations corporelles              |              |              | 16           |
| Charges de personnel                     | 901          | 94           | 79           |
| Achat de biens                           | 744          | 25           | 231          |
| Achat de services                        | 1.016        | 24           | 102          |
| Charges permanentes                      | 474          | 25           | 1            |
| Transferts et subvention                 | 1.053        | 11           |              |
| <b>Total</b>                             | <b>4.188</b> | <b>179</b>   | <b>429</b>   |
| <b>Fonctionnement particulier (FDHA)</b> |              |              |              |
| Immobilisations corporelles              | 67           | 1.962        |              |
| Charges de personnel                     |              | 1            |              |
| Achat de biens                           | 307          | 1.130        | 225          |
| Achat de services                        | 244          | 772          | 990          |
| Charges permanentes                      | 1            | 94           | 9            |
| <b>Total</b>                             | <b>619</b>   | <b>3.959</b> | <b>1.224</b> |
| <b>Fonctionnement total</b>              | <b>4.807</b> | <b>4.138</b> | <b>1.653</b> |
| (eq. K€)                                 | 710          | 393          | 148          |

### ➤ Les crédits d'investissement

Les investissements effectués dans le secteur halieutique par l'ensemble des bailleurs de fonds se sont élevés à 25 milliards de FMG en 2004 et n'ont été que de 11,3 milliards de FMG en 2005. Ils concernent une vingtaine de projets mais la plus grande partie des sommes investies (65% en 2004 et 88% en 2005) se concentrent sur la surveillance des pêches et la gestion des ressources crevettières qui sont respectivement financés par l'Union européenne dans le cadre de l'accord de pêche et par la France dans le cadre de l'Agence française de développement (AFD). La majorité des projets sont gérés par le FDHA et s'inscrivent dans la logique du Plan directeur des pêches. Un petit nombre a cependant des intitulés très vagues comme 'l'assistance à la valorisation des acquis du secteur aquaculture' ou 'l'appui au développement intégré du littoral' qui permettent de s'interroger sur leur pertinence et leur efficacité. Ces investissements ne constituent en 2005 qu'une faible partie (7%) de ceux qui ont été effectués par le ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche (MAEP) mais ils représentent 87% des dépenses du secteur de la pêche et de l'aquaculture et 50% de ses recettes.

*Tableau 25 : Evolution des crédits d'investissements dans le secteur halieutique\* (en millions de FMG)*

| Intitulé des projets   | 2003           | 2004          | 2005          |
|--|----------------|---------------|---------------|
| Développement aquaculture crevette dans région nord ouest        | 150            | 300           | 500           |
| Développement pêche artisanale à Nosy Bé                         | 100            | 277           | 723           |
| Programme national de recherche crevettière                      | 371            | 6.783         |               |
| Surveillance des pêches du plateau et talus continental          | 6.610          | 12.222        | 4.074         |
| Système statistique national et unité Antsiranana                | 300            | 350           |               |
| Unité statistique thonière d'Antsiranana                         | 50             |               |               |
| Assistance à la valorisation des acquis en aquaculture           | 75             | 15            |               |
| Projet de gestion des ressources crevettières                    | 684            | 3.978         | 5.954         |
| Appui à la valorisation poissons d'accompagnement Mahajanga      | 200            | 75            |               |
| Projet d'appui à pêche continentale zone sud-ouest               | 250            | 300           |               |
| Conception système exploitation durable de pêcherie langoustière | 300            |               |               |
| Promotion aquaculture crevette de type artisanale et familiale   | 250            | 230           |               |
| Appui gestion et aménagement plans d'eau à Antanarivo et Alaotra | 110            | 197           |               |
| Appui à la coordination générale des projets                     | 75             |               |               |
| Appui au développement intégré littoral (PADIL)                  | 327            |               |               |
| Programme d'appui aux communautés de pêcheurs de Toliary         |                | 180           | 100           |
| Développement de la pisciculture et renforcement des acquis      | 150            | 168           |               |
| <b>Total</b>   | <b>10.002*</b> | <b>25.075</b> | <b>11.351</b> |
| <b>(eq. M €)</b>   | <b>1,5 M€</b>  | <b>2,4 M€</b> | <b>1,0 M€</b> |

\*soit 7% des investissements du MAEP

### 3.2.2. Le Fonds de développement halieutique et aquicole (FDHA)

Le Fonds de développement halieutique et aquicole (FDHA) a été créé par le décret no 94-701 du 8 novembre 1994. Il fait l'objet d'une dotation annuelle du budget de l'Etat d'au moins 20% des recettes directes du secteur (licences de pêche, amendes), hors contreparties financières des accords de pêche. Le FDHA gère les fonds des bailleurs étrangers destinés au développement de la pêche et de l'aquaculture. Le FDHA représente un budget d'environ 1 M€ par an environ.

Le FDHA est géré par le Secrétariat général du MAEP qui jouit d'une grande liberté pour l'utilisation de ses fonds qui ne sont soumis à aucun contrôle du fait de la position de compte spécial du budget donnée par le Gouvernement. Cette grande liberté d'action se fait manifestement au détriment d'une certaine transparence puisqu'il n'existe pas de compte-rendu ou de bilan de la somme des actions financées sous le FDHA. Ce fonds, dont la gestion parfois opaque a été critiquée par les bailleurs de fonds, vient d'être supprimé par la dernière Loi de Finances. Le financement du secteur de la pêche se fera désormais dans le cadre de la nouvelle Agence Malgache de la Pêche et de l'Aquaculture (AMPA).

### **3.2.3. Le futur : l'Agence malgache de la pêche et de l'aquaculture (AMPA)**

L'Agence malgache de la pêche et de l'aquaculture a été créée par le décret no 2005-376 du 22 juin 2005. La création de cette agence de régulation répond à un souci d'efficacité et à la volonté de renforcer le partenariat entre le secteur public et le secteur privé qui forme la toile de fond du DSRP et de la vision 'Madagascar naturellement' (cf supra). Elle constitue un établissement public à caractère industriel et commercial doté de la personnalité morale et de l'autonomie administrative et financière. Sa gestion est soumise aux règles de la comptabilité publique et l'Agence est placée sous une triple tutelle

- La tutelle technique du ministère chargé de la pêche, de l'aquaculture et des contrôles vétérinaires de la filière pêche et aquaculture
- La tutelle financière du ministère chargé du budget
- La tutelle comptable du ministère chargé de la comptabilité publique

Elle a pour missions de financer, suivre et évaluer les activités dont le but est de :

- Contribuer au développement durable de la filière pêche et aquaculture
- Appuyer l'action des associations et organismes professionnels de la filière
- Favoriser la préservation des ressources marines et d'eau douce et leur gestion rationnelle, en appuyant notamment les actions du Centre de surveillance des pêches
- Soutenir la recherche appliquée et les actions de formation
- Favoriser l'amélioration de la qualité des produits halieutiques
- Promouvoir leur commercialisation et leur valorisation
- et enfin jouer un rôle de veille et constituer un espace de dialogue et d'échange

Pour l'accomplissement de ces missions, l'AMPA disposera en particulier d'une dotation annuelle garantie de l'Etat constituée d'au moins 80% des recettes émanant du secteur halieutique et aquacole intégrant en particulier :

- Les redevances sur les licences de pêche nationales et étrangères,
- Les contreparties financières des accords ou des protocoles de pêche ;
- Le produit des amendes,
- Et tous autres types de produits financiers (cartes mareyeurs, permis de collecte)

On note ainsi que les dispositions de ce décret prévoient qu'au moins 80% des recettes de l'accord de pêche avec la Communauté (paiement de la contrepartie par la Communauté et des licences de pêche par les armateurs) seront affectées au financement des ressources de l'AMPA. En janvier 2006, l'AMPA n'était toujours pas opérationnelle.

Comme l'APMF dans le domaine du transport maritime et fluvial, l'AMPA aura un conseil d'administration paritaire incluant 6 représentants du secteur privé (procédure de nomination à définir par un arrêté) et 6 représentants de du secteur public appartenant aux ministères chargés de la pêche, de l'aquaculture, du contrôle sanitaire de la filière pêche, de l'environnement, du budget, et des finances. On relève qu'il n'est pas prévu que des représentants du Ministère en charge des Transports puisse siéger à l'AMPA.

A la date de la rédaction de cette étude, l'AMPA n'était pas encore fonctionnelle et attendait encore des décrets et arrêtés nécessaires à son fonctionnement. Il n'est donc pas possible d'évaluer l'apport de sa création. Un budget prévisionnel a cependant été publié dans la Loi de Finances 2006, estimant le budget à 1,1 M€ pour l'horizon 2006-2008. Cette somme ne correspond pas à ce que l'on aurait pu estimer sur la base de 80% des recettes du secteur (accord de pêche inclus), et semble notoirement insuffisant si l'on prend en considération le seul besoin budgétaire du CSP qui est de 1,1 M€ également, mais par an.

### 3.2.4. Les sources extérieures de financement

#### ➤ Les sources de financement liées à l'accord de pêche

Le dernier accord de pêche entre la République de Madagascar et l'Union européenne a été signé en 2003 et couvre la période allant du 1 janvier 2004 au 31 décembre 2006. Il autorise l'exercice de la pêche par une flotte thonière communautaire moyennant une contrepartie financière de 825 000 euros qui se décompose en 320 000 euros de compensation financière et 505 000 euros d'actions ciblées.

Les actions ciblées, qui représentent 61% du montant de l'accord, sont orientées vers le développement durable et la conservation des ressources. Dans le détail, les actions ciblées prévues sous le protocole en cours se découpent en 5 catégories distinctes :

- a) Financement de programmes scientifiques destinés à améliorer les connaissances halieutiques, y compris (sur demande du Gouvernement) une contribution aux frais de réunions internationales pour 90 000 € par an (18% de l'enveloppe)
- b) Appui à un système de suivi, contrôle et surveillance des pêches à concurrence de 267 000 € par an (53%)
- c) Financement de bourses d'études et de stages ainsi qu'un appui à la formation des gens de mer pour 60 000 € (12%)
- d) Appui au développement de la pêche traditionnelle à concurrence de 68 000 € par an (13%)
- e) Appui à la gestion des observateurs à concurrence de 20 000 € par an (4%)

Les fonds sont versés sur présentation d'un rapport de programmation. Le protocole prévoit que le Gouvernement malgache soumettent ensuite des rapports annuels d'utilisation.

Le mode d'utilisation des fonds varie suivant les enveloppes. Pour ce qui est de l'enveloppe a) programme scientifiques, la Direction des Pêches a décidé d'une cogestion du fonds avec le GAPCM. Les volets b) et e) relatifs au contrôle des pêches sont versés au CSP. La gestion des autres fonds est du ressort des autorités centrales directement.

Depuis le début du protocole d'accord en cours, le versement des fonds des actions ciblées pose un problème car les rapports de programmation nécessaires pour le déblocage des fonds n'ont pas été soumis dans les temps, ou pas du tout. Début 2006, il restait des reliquats à payer pour l'année 2005 pour les actions a) et b). Pour les autres volets, des rapports de programmation venaient juste d'être reçus et attendaient une validation avant le paiement, ou étaient encore attendus. Ces délais témoignent de difficultés des autorités à programmer des actions, dont l'origine peut se trouver d'une part dans l'absence de politique des pêches à Madagascar et donc l'absence de grandes lignes directrices, et d'autre part, et c'est une réalité, dans le manque de personnel de haut niveau dans l'administration des pêches disposant de suffisamment de disponibilité pour préparer ou valider ces rapports.

Il est difficile de rendre une évaluation de l'efficacité de ces actions ciblées. Sur la base de l'expérience passée et de la situation du secteur à Madagascar, les remarques suivantes peuvent être formulées :

- Pour le volet a) études scientifiques, la co-gestion du fonds avec le GAPCM est susceptible de garantir une cohérence des actions financées. Sous ce volet, le programme national de recherche crevette est privilégié, mais sont également programmées des mesures pour l'évaluation des stocks de langoustes et le suivi statistique de pêcheries thonières.
- Pour les volets b) et e) relatifs au contrôle, le CSP présente toutes les garanties de sérieux et d'orthodoxie financière du fait de sa longue expérience d'utilisation de fonds européens (COM/Stabex). Les actions de ce Centre sont cohérentes depuis plusieurs années et ont permis la montée en régime d'un véritable centre de surveillance des pêcheries. Le retard dans le paiement des actions ciblées peut être attribué à la différence qui existe entre le mode de gestion des fonds COM/Stabex (justification à posteriori) et des fonds des actions ciblées (justification à priori)



- Pour le volet c) formation, l'expérience passée témoigne d'une mauvaise utilisation des fonds avec le financement de stages coûteux à l'étranger de cadres supérieurs au détriment des besoins de formation de base. En témoigne l'état peu avenant de l'école maritime de formation des marins de Mahajunga laissée sans financements suffisants
- Pour le volet d) appui à la pêche traditionnelle, le rapport de programmation consulté est peu convaincant. Il fait état de financement de l'équipement de 4 communautés villageoises (navires, matériel de pêche, chambres froides, formations) sur des bases financières qui semblent hors de portée de ces communautés, et qui ne seront probablement pas reproductibles dans le futur.

Ces remarques devront cependant être reconsidérées dans un futur proche une fois les rapports d'utilisation évalués.

### ➤ **Le soutien des bailleurs de fonds**

Le soutien des bailleurs de fonds dans le secteur halieutique s'est chiffré à 25 milliards de FMG (2,2 millions d'euros) en 2004, un montant qui représente 2% de l'aide consacrée au développement rural. Ce soutien transite souvent par le Fonds de développement halieutique et aquicole (FDHA) qui sert de relais et intervient dans la mise en œuvre des projets. L'AFD a apporté son concours au programme de recherche crevette et au projet de gestion durable de la recherche crevette. La FAO a participé au projet de valorisation des acquis du secteur aquacole et à la conception d'un système d'exploitation durable de la pêche langoustière. La BAD a soutenu le programme d'appui au développement intégré du littoral. Quant à l'aide japonaise (JICA), elle a financé le programme de développement de l'aquaculture de crevettes dans le nord-ouest du pays.

## 3.3. Zoom sur quelques fonctions institutionnelles clés

### 3.3.1. **La recherche**

Trois organismes ont des missions de recherche et/ou de formation halieutique. Ils sont placés sous la tutelle du Ministère de l'Education Nationale et de la Recherche Scientifique. Ce sont :

- le Centre National de Recherches Océanographiques (CNRO) ;
- le Centre National de Recherches sur l'Environnement (CNRE) ; et
- l'Institut Halieutique et des Sciences Marines (IH.SM) de l'Université de Toliara.

### ➤ **CNRO**

Créé en avril 1977, le CNRO est officiellement basé à Nosy-Bé dans la station fondée par l'ORSTOM en 1946. En 1993, le CNRO comptait environ 90 personnes, dont 12 chercheurs et 11 techniciens ; et avait à sa disposition un navire de recherche de 20 m et 300 cv (le « TELONIFY ») ainsi que deux vedettes (de 7 et 9 m). Le Centre était, par ailleurs, équipé d'une bibliothèque, héritée de l'ORSTOM, qui passait pour une des mieux fournies de l'Océan Indien. Confronté depuis plus de 10 ans à de graves difficultés budgétaires, le CNRO n'a plus, à l'heure actuelle, d'activité de recherche : la station de Nosy-Bé est désaffectée et la bibliothèque complètement délaissée. Cependant, un chercheur halieute, rattaché au CNRO, est actuellement affecté à Mahajanga, où il participe aux travaux du Programme National de Recherche Crevette (PNRC).

### ➤ **CNRE**

Cet organisme, créé en mai 1988, est basé à Antananarivo. Il est spécialisé sur les questions environnementales au sens large. Il comprend un département « Ecosystèmes Aquatiques et Côtiers » et peut collaborer à des recherches halieutiques. Actuellement, dans le cadre du PNRC, une étude est réalisée

en collaboration avec le CNRE ; elle porte sur la biologie et l'abondance des crevettes juvéniles en relation avec les paramètres environnementaux.

### ➤ **IH.SM**

Créé en décembre 1992, l'IH.SM est basé à Toliara. Cet organisme compte 11 professeurs et maîtres de conférence, 3 assistants, 18 chercheurs associés et 2 assistants techniques. Il dispose, par ailleurs, d'un parc informatique moderne et important. L'IH.SM compte un département «formation» et un département «Recherche» (U.R. Aquaculture, U.R. Gestion des ressources, U.R. Biotechnologie et valorisation des ressources). Les recherches halieutiques (langoustes, crevettes côtières, crevettes profondes, «by-catch» de la pêche crevettière, céphalopodes, holothuries) sont surtout réalisées dans le cadre de formations diplômantes, ce qui interdit toute souplesse pour formuler des avis scientifiques à la demande des autorités. L'IH.SM est actuellement le seul organisme malgache formant des halieutes, en collaboration, notamment, avec le département halieutique de l'ENSA de Rennes, les Universités d'Aix-Marseille III et de Montpellier II. Pour son équipement, cet organisme est largement tributaire des bailleurs de fonds. Quant au fonctionnement, il est assuré, en grande partie, grâce à des contrats d'étude ou de formation. La contribution de l'Etat malgache au budget de l'IH.SM ne serait, en effet, que de 5 %.

Il n'existe ainsi plus d'institution scientifique dédiée aux questions halieutiques depuis l'arrêt du CNRO. La seule réelle recherche halieutique qui soit efficace à Madagascar est celle menée sous le Programme National de Recherche Crevettière (le PNRC), un thème de recherche qui est financé et mené essentiellement par le biais de la coopération bilatérale française mais qui a l'intérêt de fédérer en son sein les quelques chercheurs malgaches qui restent en activité. En dehors de la crevette, l'Administration en charge de la pêche ne peut bénéficier d'aucun avis scientifique au moment de prendre des mesures de gestion, et doit se reposer sur les interventions ponctuelles de partenaires extérieurs comme la FAO et son TCP langoustes. La ponctualité de ces travaux ne permet pas d'effectuer de réels suivis des pêcheries.

### ➤ **Programme National de Recherche Crevettière**

Le PNRC comprend deux volets : biologie et dynamique, et socioéconomie. Ses travaux ont contribué et contribuent à une meilleure connaissance de la biologie, de la dynamique et de l'écologie des crevettes ; à une meilleure compréhension du fonctionnement du segment traditionnel de la pêche ; ainsi qu'à une modélisation bioéconomique intégrée de la pêche. La recherche conduite au sein du PNRC est une recherche participative. Dans les différents segments de la filière, les professionnels apportent leurs contributions aux travaux de recherche. Les armements, industriels et artisanaux, collaborent à l'élaboration de BANACREM (BAse NAtionale de données sur la pêche CREvettière de Madagascar). Quant à la pêche traditionnelle, des pêcheurs, formés par les scientifiques, ont participé activement à la collecte de données en d'Ambaro. Les mesures d'aménagement sont régulièrement réajustées en fonction des résultats de la recherche. Depuis une dizaine d'années, les évaluations scientifiques les plus récentes sont régulièrement présentées et discutées au sein d'ateliers sur l'aménagement de la pêche crevettière », auxquels participent l'administration, l'ensemble de la profession (avec des représentants des trois segments) et les scientifiques. Après un premier atelier en 1996, trois ateliers se sont succédés, en 1998, 2000 et 2003. A l'issue des ateliers, des recommandations ont été faites à l'Administration des pêches, dont certaines ont donné lieu à de nouvelles mesures de gestion ou à la modification de mesures déjà existantes.

Le programme de recherche sur les ressources crevettières malgaches a été conçu par l'IRD et accepté comme tel dans son intégralité technique et financière par l'Administration malgache et les différents partenaires et financeurs du projet. Le plan de financement du PNRC a été établi au départ pour une première phase de trois ans ; une évaluation des résultats obtenus a été effectuée en mars 2000. A l'issue de cette évaluation à mi-parcours, un deuxième plan de financement du projet a été élaboré pour une seconde phase de deux ans. Le projet scientifique pour la phase 2 présenté par le PNRC a été accepté tel quel.

Dans sa phase 1 & 2, le PNRC implique dans son financement :

- L'Etat malgache, pour les salaires et charges annexes de 2 chercheurs nationaux

- L'Etat malgache par lequel transitent les fonds européens destinés à la recherche halieutique (Programme scientifique/actions ciblées des accords de pêche)
- Le Fonds de Développement Halieutique et Aquacole (FDHA), pour le fonctionnement
- L'IRD, pour les salaires et charges annexes des chercheurs statutaires IRD affectés au projet
- L'AFD/GAPCM, pour les investissements et le fonctionnement de certaines études ponctuelles

Le budget du PNRC a été équivalent à 1,5 M€ pour sa première phase de trois ans et 1,4 M€ pour la seconde de deux ans. Les contributions des financeurs ont été pour la seconde phase de 58% par l'Agence Française de Développement, 25 % par l'IRD, 11% du FDHA, 4% par les fonds de l'action ciblée programme scientifique (soit 58 000 €) et enfin 1% du GAPCM. En janvier 2005, le PNRC était dans une phase de recherche des conditions de sa poursuite. La convention qui liait Madagascar à l'IRD a expiré en octobre 2004. L'ensemble des partenaires ont marqué leur intérêt pour que le programme se poursuive.

### **3.3.2. Le contrôle sanitaire des produits de la pêche**

Madagascar a toujours montré des difficultés pour se conformer aux termes de la Directive 91/493/CE et ses textes rattachés. Une inspection menée en 1997 a conduit les autorités sanitaires européennes à retirer temporairement Madagascar de la liste des pays autorisés à exporter en attendant de nouvelles garanties. L'embargo, qui a duré environ 4 mois a provoqué des réformes, et notamment à renommer une nouvelle autorité compétente, la Direction de la Santé Animale et du Phytosanitaire au sein du Ministère en charge de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche. Cette autorité compétente a bénéficié de soutiens extérieurs provenant de l'aide bilatérale française et du COM/Stabex.

Une nouvelle inspection de l'OAV début 2005 a relevé de nombreuses et graves défaillances au sein du système de contrôle officiel. Des inspections de navires congélateurs ou d'unités à terre ont également révélé des pratiques en contradiction avec l'esprit de la Directive, confirmant ainsi l'incapacité de l'autorité compétente à contrôler la situation dans les unités de production. A la suite de cette mission, les autorités malgaches ont pris des mesures à court terme. Le constat des inspecteurs de l'OAV fait état d'un manque de ressources humaines et de moyens de fonctionnement. Une nouvelle mission d'inspection est prévue courant 2006.

A plus long terme, Madagascar tente de réformer son système de contrôle et a créé par le Décret 2005-375 l'Autorité Sanitaire Halieutique (ASH). La création de cette agence paritaire public-privé s'inscrit dans la logique de privatisation partielle de fonctions régaliennes de l'Etat<sup>5</sup>. Pour le moment, l'ASH n'est pas en fonction. Elle sera chargée de définir la politique générale dans ce domaine, incluant les aspects réglementation et formation. Les financements nécessaires pour le fonctionnement du contrôle sanitaire (évaluées à 800 000 € par an) seront alloués par la nouvelle AMPA. La Direction spécialisée du Ministère de l'Agriculture reste l'autorité compétente.

Il s'agit d'une autre fonction régaliennne de l'Etat qui souffre de carences aux conséquences potentielles graves pour la partie exportatrice de la filière (crevettes, conserves de thons essentiellement). Il existe en outre de réels risques sanitaires découlant des opérations de collecte des produits de la pêche traditionnelle.

### **3.3.3. Le contrôle des pêches**

Le Centre de Surveillance des Pêches (CSP) est l'organe responsable du suivi, contrôle et surveillance des activités de pêche à Madagascar. Organiquement rattaché au Ministère en charge de la pêche, le CSP a actuellement un statut de projet disposant d'une autonomie financière mais sans personnalité juridique. Les financements du CSP proviennent à 60% de la Communauté européenne sous les fonds COM/Stabex, l'action ciblée dédiée du protocole d'accord en cours (25%) et du FHDA (15%).

---

<sup>5</sup>Mise en place également au travers de la création de l'APMF et de l'AMPA

La fonction de surveillance a accompli des progrès substantiels depuis 3 années. Le CSP est une entité qui dispose de moyens opérationnels de contrôle sur zone avec un patrouilleur, des unités côtières, et des moyens de déplacement terrestre. Un nouveau patrouilleur de haute mer devrait être commandé en 2006 pour rejoindre la flotte en 2007. En outre, le CSP affrète des moyens de contrôle aérien auprès d'une société privée malgache. Dans le domaine du contrôle de la pêche, la législation malgache prévoit un certain nombre d'obligations réglementaires utiles au suivi des navires, et donc à la détection des infractions. Les principales mesures sont présentées et évaluées dans les paragraphes ci-dessous.

### ➤ Le VMS

Le décret 1613/2002 rend obligatoire l'import d'une balise satellite à tous les navires exerçant la pêche dans les eaux sous juridiction de Madagascar quelque soit son pavillon. Le système utilisé peut être Inmarsat C ou Argos. Les positions sont reçues directement par le CSP pour les navires nationaux et les navires étrangers hors CE, et par l'intermédiaire des *Fisheries Monitoring Centres* (FMC) des Etats membres pour les navires CE, suivant les termes du protocole spécifique conclut en ce domaine<sup>6</sup>. A noter que pour les navires étrangers hors CE, le CSP demande spécifiquement des balises Inmarsat C car ce système autorise la pratique du *polling* qui consiste à pouvoir interroger à la demande la balise du navire suivi, et ainsi resserrer l'intervalle de temps entre deux positions si nécessaire. Pour les navires CE équipés de tels systèmes, le *polling* n'est pas possible du fait de la liaison via les FMC européens.

### ➤ Observateurs

Le CSP dispose d'un corps d'observateurs professionnels de 31 personnes en janvier 2006. Les observateurs sont affectés sur les navires nationaux à hauteur avec un objectif de :

- 30% sur la flotte crevettière nationale (objectif rempli)
- 100% sur la flotte étrangère hors C.E., soit essentiellement des palangriers asiatiques (objectif rempli malgré des conditions de vie à bord quasiment inhumaine en raison de la vétusté des navires)
- 30% sur la flotte européenne sous accord. Cet objectif n'est pas rempli et seules 3 marées de senneurs ont pu être couvertes jusqu'alors, et aucune de palangrier. La difficulté provient du fait que les navires CE ne s'arrêtent pas nécessairement à Madagascar (le protocole ne les y oblige pas), ce qui crée des difficultés logistiques d'embarquement. Le CSP envisagerait le passage obligatoire par un check point, comme cela se fait sous l'accord Mauritanie avec les chalutiers, mais la difficulté de prévoir les déplacements des navires semble rédhibitoire à cet effet.

Les rapports des observateurs sont traités par le CSP qui en extrait des données utilisables en cas d'infraction. Les rapports contiennent également des données de base de nature scientifique qui ne sont pour l'instant utilisées que pour l'expertise scientifique de la pêche crevettière.

### ➤ Déclarations de captures

Le suivi des captures des navires n'est pas une fonction bien définie par la législation malgache. La Direction de la Pêche est normalement l'organisme en charge et possède une division statistique en charge de cette tâche. Pour le volet thonier, la Direction s'appuie sur l'Unité Statistique Thonière d'Antsiranana (USTA), une cellule installée à Diego Suarez et qui procède à la collecte des informations scientifiques et techniques (journaux de bord, échantillonnages des prises) des navires qui s'arrêtent au port de Diego (soit uniquement des senneurs). Le CSP de son côté reçoit une copie des journaux de bord des navires européens, et d'autres navires étrangers thoniers. Il y a donc plusieurs administrations qui reçoivent chacune une partie de l'information, sans qu'il y ait nécessairement confrontation et recoupement des données de chacun. Autre élément inquiétant, l'USTA qui ne collecte des données que sur les senneurs qui passent au port de Diego (plus les données palangriers de la CE que la Délégation à Madagascar lui envoie

---

<sup>6</sup> Et similaire avec les protocoles VMS signés avec les autres pays de la région

systématiquement) est l'interlocuteur de la CTOI en matière de fournitures de données. Les données de la pêche nationale et des flottes étrangères hors CE ne sont par conséquent pas incluses<sup>7</sup>.

Il y a donc manifestement une réforme à entreprendre afin que la collecte des données de capture, élément essentiel du suivi scientifique, soient mieux centralisées et valorisées.

### ➤ Fichier des navires autorisés

Il n'y a pas de constitution formelle d'un registre des navires autorisés à pêcher dans les eaux sous juridiction malgache, ni a fortiori dans les eaux internationales. La Direction de la Pêche effectue cependant ce travail à partir des licences accordées, et partage l'information avec le CSP sans que cet échange soit ne soit formalisé. Il n'existe pas à l'heure actuelle de procédures d'échanges d'information avec le Ministère des Transports qui est en charge de l'immatriculation des navires du pavillon, voire avec la Ministère de la Recherche qui a délivré des licences de prospection à des navires de pays tiers. Ceci conduit à des situations sous lesquelles un navire battant pavillon malgache pourra exploiter les eaux internationales sans licence dans les eaux malgaches et à l'insu des autorités en charge de la pêche qui ne gèrent que la délivrance des licences dans la ZEE et du CSP qui s'assure du respect des conditions imposées. Un exemple récent a été constaté avec la présence dans le port de Maurice de deux palangriers battant pavillon de Madagascar parfaitement inconnus du CSP et de la Direction de la Pêche, et non placés sur la liste positive de la CTOI. A noter que les conventions internationales exigent que la pêche dans les eaux internationales par les navires du pavillon soit soumise à un régime d'autorisation spécifique, qui n'existe pas aujourd'hui.

### ➤ Les infractions les plus fréquentes

Le tableau suivant présente les infractions relevées par le CSP depuis 2001. Dans le secteur marin, le nombre d'infractions détectées est en hausse sensible dans le domaine de la collecte, un secteur traditionnellement difficile à suivre. Les infractions par des intérêts nationaux sont relativement peu nombreuses : si le secteur traditionnel est très difficile à contrôler et qu'il est probable que davantage d'infractions soient effectivement commises, le faible nombre d'infractions dans le domaine de la pêche industriel témoigne d'un respect des règles car ces navires sont suivis de manière intense. Le nombre d'infractions commises par les navires industriels étrangers est variable d'une année sur l'autre.

*Tableau 26 : Infractions par secteur et par année. Source : CSP*

|                              | 2001      | 2002      | 2003       | 2004       | 2005       |
|------------------------------|-----------|-----------|------------|------------|------------|
| Pêche continentale           | 32        | 12        | 29         | 82         | 117        |
| Collecte marine              | 50        | 25        | 101        | 135        | 177        |
| Pêche industrielle nationale | 3         | 5         | 11         | 4          | 9          |
| Pêche industrielle étrangère | 5         | 13        | 2          | 10         | 3          |
| Pêche artisanale nationale   | 0         | 1         | 2          | 4          | 3          |
| Pêche artisanale étrangère   | 0         | 0         | 0          | 0          | 2          |
| Pêche traditionnelle         | 5         | 0         | 1          | 20         | 33         |
| Aquaculture                  | 0         | 0         | 1          | 0          | 0          |
| <b>TOTAL</b>                 | <b>95</b> | <b>56</b> | <b>147</b> | <b>255</b> | <b>344</b> |

Il n'existe pas à Madagascar de nomenclature des infractions, avec une graduation identifiant des infractions graves ou très graves. En l'absence de cadre juridique suffisamment précis, les infractions des navires étrangers sont le plus souvent assimilées à des pêches sans autorisation, que ce soit pour des défauts de VMS ou de déclaration d'entrée-sortie par des navires régulièrement licenciés ou de véritables pêches pirates sans licence. Cet amalgame forcé des types d'infraction pose souvent des problèmes devant les juridictions nationales qui ont du mal à trancher. Concernant les navires de la CE, on signale en 2002 l'arraisonnement d'un sennear pour défaut de déclaration entrée-sortie, et de palangriers réunionnais en 2004 pour pêche sans licence. Ces affaires ne sont toujours pas tranchées sur le fond.

<sup>7</sup> On vérifie en effet que les prises malgaches de thonidés dans la base de données de la CTOI consistent en une estimation de 12 000 tonnes depuis plusieurs années, sans ventilation par espèce.

### ➤ L'avenir du CSP

Le soutien au CSP s'achèvera mi 2006 avec la fin du COM Stabex. Une réflexion est actuellement engagée pour pérenniser le CSP et son budget de fonctionnement évalué à 1,2 M€ par an. L'adaptation statutaire et financière du CSP doit prendre en compte désormais l'organisation administrative qui a en charge la politique des pêches. En effet, le Centre qui bénéficiait d'une autonomie certaine en matière financière vis-à-vis des autorités malgaches va désormais être sous la tutelle pour son fonctionnement de l'Agence Malgache de la Pêche et de l'Aquaculture (AMPA). Cette agence a en particulier pour mission de financer, suivre, et évaluer des activités mises en œuvre par des projets ou organismes externes, notamment, celles visant à favoriser la préservation des ressources halieutiques marines ou d'eau douce et à assurer leur gestion rationnelle. L'appui aux actions du CSP y est expressément mentionné (article 2). On observera que L'AMPA n'a pas pour mandat de financer le fonctionnement du CSP, mais simplement d'appuyer les actions de celui-ci dans la limite des moyens disponibles. Le contexte institutionnel apparaît par conséquent peu clair et la plus grande vigilance est recommandée pour que les efforts entrepris ne soient pas annulés faute de moyens ou d'encadrement adéquat.

L'ancrage institutionnel du CSP devra tenir compte de la position essentielle de ces fonctions dans le dispositif administratif de gestion des pêcheries. Le CSP devra ainsi être notamment en mesure d'établir un dialogue avec les autorités du Ministère pour la définition des priorités de contrôle, et pouvoir donner un avis lors de la procédure de délivrance des licences. Ce dialogue n'existe pas pour le moment.

### 3.4. Intégration internationale

Comme dans le domaine de l'environnement, Madagascar est partie de la plupart des grandes conventions internationales en matière de pêche. Madagascar a ainsi signé et ratifié la Convention sur le Droit de la Mer (2001), mais n'a pas encore ratifié la convention relative à la conservation des stocks chevauchants. Les autorités du pays ont cependant annoncé leur intention de le faire prochainement.

Au niveau régional, Madagascar est partie contractante de la Commission Thonière de l'Océan Indien (CTOI), un organisation régionale de pêche (ORP) créée sous l'article XIV de la constitution de la FAO et qui est en charge de la conservation des stocks de thonidés dans l'océan indien. Le statut de la CTOI l'autorise à imposer des règles de gestion contraignantes à ses parties contractantes.

Madagascar sera également partie de la nouvelle *South West Indian Ocean Fisheries Commission* (SWIOFC), une ORP nouvellement créée (2005) sous l'article VI de la FAO et qui aura pour tâche de mettre en commun les efforts de gestion pour les ressources autres que thonières. La SWIOFC aura le pouvoir de faire des recommandations à ses parties (fonction consultative), mais pas de décider de mesures effectives de gestion comme peut le faire la CTOI.

## 4. Les principales pêcheries dans la zone de pêche malgache

Pour les besoins de cette étude, on peut séparer les pêcheries malgaches en deux entités distinctes : *i) les pêcheries côtières* qui se déroulent sur le plateau continental et ses accores et qui ciblent des ressources variées de poissons, crustacés et céphalopodes dont les stocks sont plus ou moins confinés à la ZEE, et *ii) les pêcheries hauturières* qui s'exercent en général en dehors des limites du plateau continental sur toute l'étendue de la zone de pêche malgache et qui ciblent les thonidés et espèces apparentées dont les stocks se répartissent sur les ZEE de plusieurs Etats côtiers de la sous région et dans les eaux internationales. On ajoutera à cette nomenclature le secteur de l'aquaculture marine très développé à Madagascar.

#### 4.1. Les pêcheries côtières malgaches

##### 4.1.1. Présentation d'ensemble

Depuis 1999, la production de la pêche et de l'aquaculture (tous systèmes de production et produits confondus), dépasse les 120 000 t par an. Actuellement, elle se situe aux alentours des 140 000 t. Cette augmentation est due à tous les segments de la pêche maritime (pêches industrielle, artisanale et traditionnelle), ainsi qu'à l'aquaculture marine (crevetticulture). Quant aux productions d'eaux douces, celles de la pêche continentale et de la rizipisciculture sont restées globalement constantes ; seule la pisciculture en étangs a connu un certain développement (tableau suivant).

Tableau 27 : Evolution de la production des pêches et de l'aquaculture (source : DPRH)

| Années                        | 1999    | 2000    | 2001    | 2002    | 2003    |
|-------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Production maritime (t)       | 91 497  | 98 459  | 101 233 | 109 793 | 106 438 |
| <i>P. industrielle</i>        | 22 474  | 22 571  | 24 663  | 26 638  | 26 949  |
| Crevettes                     | 7 888   | 8 303   | 7 889   | 9 207   | 9 370   |
| Poissons                      | 2 586   | 4 268   | 4 517   | 3 175   | 3 238   |
| Crevettes profondes           |         |         | 130     | 99      | 101     |
| Poissons profonds             |         |         | 2 127   | 4 157   | 4 240   |
| Thons                         | 12 000  | 10 000  | 10 000  | 10 000  | 10 000  |
| <i>P. artisanale</i>          | 630     | 587     | 620     | 667     | 705     |
| Crevettes                     | 480     | 412     | 437     | 467     | 494     |
| Poissons                      | 150     | 175     | 183     | 200     | 211     |
| <i>P. traditionnelle</i>      | 64 907  | 70 501  | 70 552  | 76 922  | 72 763  |
| Crevettes                     | 2 139   | 3 412   | 3 450   | 3 450   | 3 450   |
| Crabes                        | 868     | 1 030   | 1 347   | 1 428   | 1 509   |
| Langoustes                    | 338     | 329     | 359     | 402     | 436     |
| Trépangs                      | 512     | 838     | 851     | 708     | 669     |
| Poissons                      | 55 000  | 55 000  | 55 000  | 55 000  | 55 000  |
| Autres                        | 4 117   | 4 100   | 4 500   | 13 025  | 10 000  |
| Algues                        | 1 933   | 5 792   | 5 045   | 2 909   | 1 699   |
| <i>Aquaculture marine</i>     | 3 486   | 4 800   | 5 399   | 5 566   | 6 021   |
| Crevetticulture               | 3 486   | 4 800   | 5 399   | 5 566   | 6 021   |
| Production d'eaux douces (t)  | 31 560  | 32 300  | 32 350  | 32 400  | 32 400  |
| <i>P. continentale</i>        | 30 000  | 30 000  | 30 000  | 30 000  | 30 000  |
| <i>Pisciculture en étangs</i> | 560     | 800     | 850     | 900     | 900     |
| <i>Rizipisciculture</i>       | 1 000   | 1 500   | 1 500   | 1 500   | 1 500   |
| Production totale (t)         | 123 057 | 130 759 | 133 583 | 142 193 | 138 838 |

Administrativement, les pêches maritimes sont structurées en trois segments : la pêche traditionnelle, pratiquée à pied ou à partir de pirogues (la plupart du temps, non motorisées), la pêche artisanale utilisant des embarcations motorisées de moins de 50 ch<sup>8</sup> et la pêche industrielle où la puissance des navires est supérieure à 50 ch. Au cours de la dernière décennie, la production des pêches maritimes malgaches est restée relativement stable jusqu'en 1999, variant faiblement autour de 76 000 t par an. Par la suite, et jusqu'en 2003, elle a augmenté d'environ 14 %, passant de près de 84 000 t à plus de 90 000 t après avoir atteint un maximum de plus de 94 000 t en 2002 (figure suivante). Cette augmentation de la production a

<sup>8</sup> Le vocable pêche artisanale désigne donc une activité différente de celle du même nom en Afrique de l'Ouest par exemple où ce segment intègre des embarcations motorisées ou non, et non pontées.

concerné tous les segments, et notamment la pêche industrielle (+ 20 %) et la pêche traditionnelle (+ 12 %).

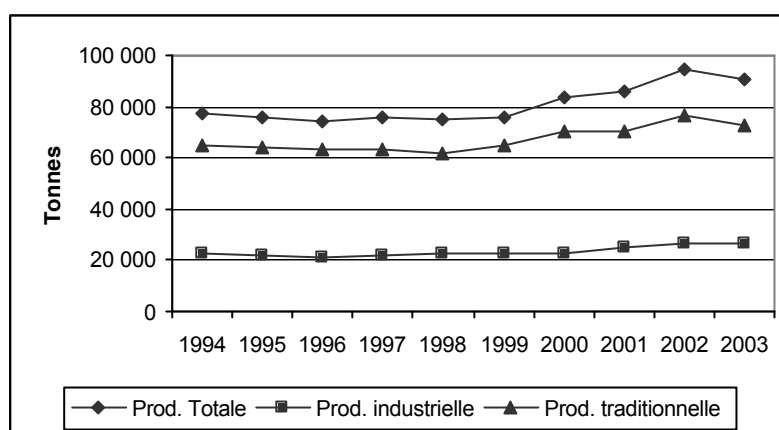


Figure 2 : Evolution de la production des pêches maritimes (source : DPRH)

Alors que les pêches industrielle et artisanale concernent, essentiellement, la pêcherie crevette à chalut de fond, qui capture accessoirement des poissons, la pêche traditionnelle recouvre l'ensemble des pêcheries de petite échelle, ciblant plusieurs espèces et utilisant différents engins de capture. Sur la période 1999-2003, la production halieutique nationale a été, en moyenne, d'environ 86 000 t par an. Près de 83 % et de 17 % proviennent respectivement des pêches traditionnelle et industrielle et moins de 1 % de la pêche artisanale (tableau suivant).

Tableau 28 : Production moyenne des pêches maritimes nationales, par segment et groupes d'espèces, pour la période 1999-2003 (source : DPRH)

| Segments          | Crevettes | Poissons | crabes | langoustes | Trépangs | Algues | Autres | Total (%)     |
|-------------------|-----------|----------|--------|------------|----------|--------|--------|---------------|
| P. industrielle   | 8 597     | 5 660    |        |            |          |        |        | 14 257 (16,6) |
| P. artisanale     | 458       | 184      |        |            |          |        |        | 642 (0,7)     |
| P. traditionnelle | 3 180     | 55 000   | 1 236  | 373        | 716      | 3 476  | 7 148  | 71 129 (82,7) |
| Total             | 12 235    | 60 844   | 1 236  | 373        | 716      | 3 476  | 7 148  | 86 028        |

Les poissons et les crevettes (toutes espèces confondues) représentent respectivement 71 % et 14 % de la production totale. Sur la période 1999-2003, les productions de ces deux groupes d'espèces ont légèrement augmenté, de 10 500 t à 13 400 t pour les crevettes et de 57 700 t à 62 700 t pour les poissons. Les autres augmentations de production ont concerné les crabes, les langoustes et dans la catégorie «Autres», en particulier les céphalopodes (figure suivante).

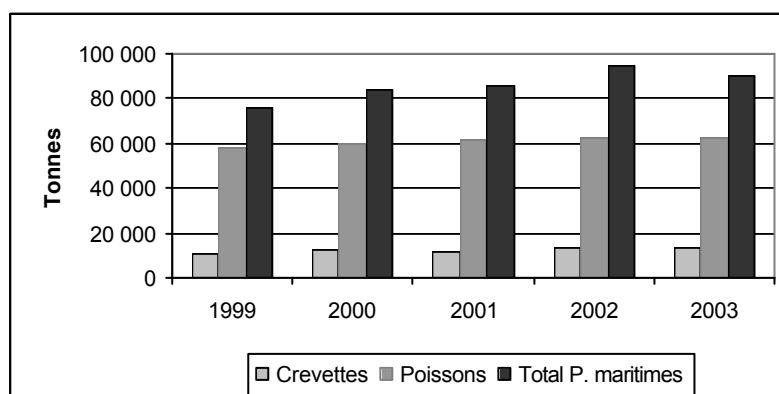


Figure 3 : Evolution des productions de crevettes et de poissons, ainsi que de la production totale des pêches maritimes nationales (source : DPRH)



#### 4.1.2. La pêche crevettière

On parle de la pêche crevettière de Madagascar, alors qu'en réalité il existe deux pêcheries, sans continuité géographique entre elles, l'une sur la côte Ouest, l'autre sur la côte Est. La pêche de la côte Ouest, de loin la plus importante, s'étend sur près de 2 000 km le long de la façade du canal de Mozambique, du cap Saint Sébastien (au Nord) au cap Saint Vincent (au Sud). La pêche de la côte Est, ouverte sur l'Océan Indien, s'étend sur plus de 600 km, de la baie d'Antongil (au Nord) à Mahanoro (au Sud). La pêche des crevettes y est surtout pratiquée dans le secteur de la baie d'Antongil. Les stocks naturels sont répartis en 4 unités de gestion, dont 3 sur la côte ouest et une sur la côte est.

Comme la plupart des stocks de crevettes péneïdes, ceux de Madagascar sont plurispécifiques. Cinq espèces de crevettes entrent dans les captures : *Penaeus indicus*, *Metapenaeus monoceros*, *Penaeus semisulcatus*, *Penaeus monodon* et *Penaeus japonicus*. Les deux premières espèces, les plus abondantes, sont considérées comme les espèces cibles. *P. indicus* est l'espèce dominante dans les stocks Ouest, où elle constitue environ 70% des captures, suivie de *M. monoceros* (13%). Cette dernière espèce domine, par contre, dans le stock Est (52% des captures), où elle devance *P. indicus* (43%).

La pêche crevettière de Madagascar est une pêche composite où interviennent plusieurs segments de pêche (ou métiers) : pêche industrielle, pêche artisanale et pêche traditionnelle. Chaque segment de pêche possède ses propres caractéristiques : zones et périodes de pêche, type de navire, engins de pêche, pratique d'exploitation, traitement et valorisation des captures. Ces segments de pêche interviennent de manière séquentielle : la pêche traditionnelle exploite généralement la fraction juvénile des stocks (pré-recrues), les pêches artisanale et industrielle la fraction recrutée.

##### ➤ Le segment industriel

Par le décret 2000-415 du 16 juin 2000, le nombre de chalutiers de pêche industrielle de crevettes côtières a été gelé à 75 unités (69 sur la côte Ouest et 6 sur la côte Est) ; et ces licences ont été réparties entre les différents armements, en tenant compte de leurs flottes respectives en activité. Les armements en question sont tous des sociétés de droit malgache avec une longue histoire dans le pays et qui utilisent des navires chalutiers battant pavillon du pays. On retrouve derrière ces sociétés des intérêts français et japonais. Aucun pavillon étranger n'exerce sur cette pêche.

Le segment industriel regroupe des navires glaciers, semi-congélateurs et congélateurs. Cette dernière catégorie est la plus importante en effectif. Ce sont des unités en acier de longueur HT comprise entre 22 et 38 m. La puissance motrice est comprise entre 250 et 500 ch, seuil maximum autorisé par la Loi. Le gréement de pêche est de type floridien. Les tangons ont le plus souvent 12 m. La plupart des armements utilisent le chalut « plat double-twin, 4 faces ». Le poids des panneaux varie de 280 à 380 kg, en fonction de la taille du navire. Les marées des congélateurs durent le plus souvent de 30 à 35 jours.

La pêche de crevettes péneïdes de Madagascar est, sinon la plus productive, du moins l'une des plus productives au monde. Sur la côte Ouest, la production annuelle est de 115/120 – 140/150 tonnes par bateau, pour les catégories des semi-congélateurs et congélateurs. En 2002, les débarquements d'un congélateur exploitant la zone A auraient même atteint les 300 tonnes. Cette production exceptionnelle, en partie liée aux performances du navire et à la compétence du capitaine, souligne cependant la grande richesse de la ressource crevettière malgache.

##### ➤ Segment artisanal

Comme pour la pêche industrielle, la pratique de la pêche artisanale des crevettes est soumise à l'attribution d'une licence de pêche, attachée au navire. Le nombre de licences de pêche artisanale a été gelé à 36, par le décret 2000-415 du 16 juin 2000. La flottille de pêche artisanale est composée de petits

chalutiers qui ne sont, en principe, autorisés à travailler que dans la zone où se trouve leur port d'attache. Il n'y a pas de crevettiers artisanaux sur la côte Est.

Les chalutiers de pêche artisanale sont des unités d'une dizaine de mètres (longueurs HT comprises entre 8,5 et 11,0 m), en bois ou en acier, dont la puissance motrice varie de 25 à 50 ch. La puissance maximale admissible qui était de 25 ch dans le début des années 90s a été portée à 50 ch par l'arrêté du 26 août 1993.

### ➤ Le segment traditionnel

Selon la définition de l'Administration des Pêches, la pêche traditionnelle se pratique à pied ou à partir d'embarcations non motorisées. Il s'agit de pirogues monoxyles, avec comme moyen de propulsion la pagaie et/ou la voile. Dans les zones de navigation calme (rivières, chenaux), les pirogues mesurent de 3 à 4 m. En mer, elles sont plus grandes (de 4 à 8 m), et sont souvent munies d'un balancier.

La pêche traditionnelle de crevettes côtières s'est développée à la suite de la pêche crevettière industrielle. Deux éléments ont stimulé son développement : l'augmentation de la demande due à la généralisation dans tous les secteurs de l'activité de collecte ; et l'arrivée dans la pêcherie de populations de l'intérieur, attirées par les opportunités de revenu offertes par la pêche de « l'or rose ».

Plus de 600 sites de pêche traditionnelle de crevettes ont été identifiés sur le littoral malgache. Quatre secteurs sont particulièrement importants : sur la côte Ouest, du Nord au Sud, la baie d'Ambaro, la baie de Narinda et le région de Belo-sur-Tsiribihina ; sur la côte Est, la baie d'Antongil. On recense quatre grandes catégories d'engins artisanaux, tous présentant la caractéristique de pêcher les petits individus qui s'abritent dans les zones proches du littoral (mangroves, embouchures) :

- Les *periky* sont des filets maillants en nylon monofilament de maille 20 mm de côté, manœuvrés généralement par deux pêcheurs. Ils sont mouillés sur des fonds n'excédant pas 5 m, aux endroits où les crevettes sont abondantes, et sont remontés à bord de la pirogue au bout d'environ 10 minutes. La fréquence des mises à l'eau de l'engin dépend de la présence des crevettes.
- Les *kaokobe* sont des sennes en nylon multi filament, utilisées à partir de pirogues et manœuvrées généralement par quatre pêcheurs. Ces sennes peuvent avoir de 50 à 100 m de long et de 6 à 10 m de hauteur. Les mailles mesurent 12 (le plus souvent), 14 et 15 mm de côté.
- Les *valakira* sont des barrages côtiers en V, ouverts vers le rivage et situés dans la zone intertidale. Ils mesurent de 100 à 300 m de long et ont une hauteur de 1 à 3 m selon les emplacements. Ils sont constitués d'une structure fixe et d'un lattis de raphia et de bambou. L'écartement entre les lattes est de 7 à 8 mm. L'engin est pêchant à marée descendante..
- Enfin, les *pôtô* sont des chaluts à l'étalage, en nylon multifilament, de 6 à 9 m de long, avec 4 à 10 poches en ligne d'une profondeur de 2,5 à 5m. Fixés sur des pieux de palétuvier, leur hauteur varie de 1 à 3 m en fonction de l'emplacement. Dans les poches, la maille mesure de 10 à 15 mm de côté. Les *pôtô* ne sont pêchant qu'en marées de vives-eaux, au cours du jusant. Pendant les périodes de mortes-eaux, ils sont démontés et ramenés à terre. Les *pôtô* en raison de leur faible maillage et de leurs emplacements capturent essentiellement des crevettes de petites tailles, pour la plupart juvéniles.

### ➤ Le segment de la collecte

Les navires collecteurs sont des unités qui parcourent le linéaire de côte et achètent aux pêcheurs traditionnels les crevettes pêchées. Il s'agit d'une activité complémentaire très importante pour de nombreux armements de pêche (artisanale et industrielle) : pour certaines sociétés, la collecte représenterait jusqu'à 65 % de la production. Il existe également de nombreux opérateurs, uniquement collecteurs de crevettes. L'activité de collecte de crevettes est réglementée par l'arrêté 060/2005 du 17 janvier 2005. Un navire de collecte «doit être titulaire d'une licence spécifique». Il lui est interdit «de pratiquer la pêche ou d'effectuer des opérations de traitement, de conditionnement et/ou de congélation à bord. Les propriétaires de navires de collecte doivent être titulaires d'une autorisation de collecte» sur laquelle figure la/les zone(s) de collecte autorisée(s)

La flottille de navires collecteurs est très hétérogène, avec des petites unités d'une dizaine de mètres et d'une puissance motrice inférieure à 100 ch (de 25 à 78 ch), où les crevettes sont étêtées et conservées sous glace avant d'être débarquées dans les usines de traitement et de conditionnement, et des navires plus grands et beaucoup plus puissants (chalutiers crevettiers congélateurs), pouvant rester plus longtemps dans les zones de collecte et réaliser à bord une partie du traitement des produits.

### ➤ Production crevettière

La production de crevettes à Madagascar est restée comprise entre 10 000 et 13 000 tonnes depuis plusieurs années. Les débarquements de la pêche industrielle fluctuent autour de 8 000 tonnes par an à capacités égales, avec un fléchissement en 2004 confirmé par les premières tendances pour 2005. La pêche artisanale reste d'importance modeste comparativement. Les captures de la pêche traditionnelle ne peuvent être qu'estimées grossièrement en l'absence de données statistiques globales.

*Tableau 29 : Production (tonnes) de crevettes de pêche. Source : Observatoire économique*

| Année | P.industrielle (t) | P.artisanale (t) | P.Traditionnelle (t) | Total (t) |
|-------|--------------------|------------------|----------------------|-----------|
| 1999  | 7 888              | 480              | 2 139                | 10 507    |
| 2000  | 8 465              | 382              | 3 412                | 12 259    |
| 2001  | 8 465              | 382              | 3 450                | 12 297    |
| 2002  | 8 521              | 827              | 3 450                | 12 798    |
| 2003  | 8 480              | 1 026            | 3 450                | 12 956    |
| 2004  | 7 200              | 717              | 3 450                | 11 367    |

A noter que la baisse des tonnages pêchés par le segment industriel est exacerbée par une baisse des cours mondiaux de la crevette, mais à laquelle Madagascar échappe en partie du fait de sa spécialisation sur les gros calibres bien mieux valorisés à l'export. Ceci n'empêche pas le chiffre d'affaires de la filière industriel d'avoir chuté de l'équivalent de 68 M€ en 2002 à 49 M€ en 2004 (-27%) sous l'influence de ces facteurs, et de la dévaluation du franc malgache survenue entre 2004 et 2005.

### ➤ Captures accessoires

Les captures accessoires englobent toutes les espèces qui ne sont pas ciblées. Dans les pêcheries de crevettes tropicales, les captures accessoires concernent en majorité des espèces de poissons de petites tailles, qui la plupart du temps sont rejetées à la mer, d'une part parce que leur valeur commerciale eu égard à celle des crevettes est négligeable, et d'autre part parce que les capacités de traitement et de stockage à bord, ainsi que la main-d'œuvre, sont réservées en priorité aux crevettes. Le volume de ces rejets peut être important et varie d'une pêcherie à l'autre. A Madagascar, le rapport crevettes / poissons dans les captures des chalutiers crevettiers varie généralement de 1/1 à 1/5 suivant la zone, la saison et l'heure de pêche. Sur la côte Ouest, le rapport crevettes / poissons est généralement de 1/2 dans la partie Nord et de 1/4 dans la partie Sud. Plus rarement, il peut n'y avoir pratiquement pas de «by-catch» dans les captures ; ou au contraire, le rapport crevettes / poissons peut atteindre 1/10.

Vers la fin des années 80, la production de crevettes de la pêche industrielle variait autour de 7 500 tonnes par an ; et les captures accessoires de poissons étaient estimées à plus de 20 000 tonnes. En conservant ce ratio crevettes / poissons, les captures accessoires des chalutiers crevettiers (industriels et artisanaux) pourraient se situer actuellement aux environs de 24 000 tonnes par an.

L'appellation poissons d'accompagnement désigne la partie des captures accessoires de poissons, qui est conservée par les chalutiers crevettiers. Depuis 1998, l'Administration des Pêches, qui encourage le débarquement de poissons pour subvenir à l'approvisionnement de la population en protéines animales, oblige les armements crevettiers à débarquer au minimum 0,5 kg de poissons pour 1 kg de crevettes.

#### 4.1.3. La pêche langoustière

Plusieurs espèces de langoustes vivent sur les fonds rocheux et coralliens des eaux malgaches. Il s'agit essentiellement de cinq langoustes côtières :

- *Panulirus homarus* (langouste rouge) ;
- *P. longipes longipes* (langouste diabolotin) ;
- *P. penicillatus* (langouste fourchette) ;
- *P. versicolor* (langouste dorée) ;
- *P. ornatus* (langouste bariolée).

Une espèce de langouste profonde, *Panulirus delagoae* (ou *ghilchristi*), existe également sur le talus continental au large de la côte Sud-Est. Toutes zones de pêche confondues, l'espèce *P. homarus* domine très largement dans les débarquements, suivie de *P. longipes* et de *P. penicillatus*. Les prises de *P. ornatus* et *P. versicolor* sont très faibles.

Les langoustes côtières, capturées exclusivement par les pêcheurs traditionnels sur l'ensemble du plateau continental malgache à des profondeurs généralement comprises entre 2 et 20 m. La pêche se fait avec des casiers rudimentaires ou en plongée. La commercialisation est assurée par des sociétés agréées de collecte. La production officielle de langoustes atteignait son maximum en 1992 (554 tonnes), puis se stabilisait entre 300 et 400 tonnes par an jusqu'en 2002. En 2003, elle atteignait près de 440 tonnes. La quasi – totalité des langoustes est exportée vers l'Europe et représente un chiffre d'affaires sensiblement équivalent à 4,5 M€.

Actuellement, les langoustes sont surtout exploitées dans la pêche du Sud de Madagascar, au Nord et au Sud de Tolagnaro, où sont produits les deux tiers de la production nationale. Des zones de pêche existent également au Nord de la côte Ouest, dans le secteur de Nosy-Bé, et sur la côte Est, dans les secteurs de Sainte Marie, Manakara, Farafangana et Vangaindrano.

La pêche de langouste a fait l'objet d'études approfondies suite à un projet de coopération avec la FAO (TCP/MAG/0170). Des recommandations pertinentes ont été faites lors d'un atelier en septembre 2004. Elles concernent la limitation de l'effort de pêche ainsi que la protection des langoustes de petites tailles et des juvéniles pour préserver le potentiel reproducteur de la ressource. Ces propositions d'aménagement sont reprises ci-après :

- Contrôle et limitation de l'accès à la pêche par l'attribution de licences de pêche aux pêcheurs traditionnels ;
- Contrôle et limitation de l'effort de pêche au casier (il a été proposé 4 casiers par pêcheur) ;
- Amélioration de la sélectivité du casier traditionnel par l'installation d'un panneau permettant l'échappement des langoustes inférieures à la taille légale minimale ;
- Interdiction des engins non sélectifs (certains filets maillants) et des pratiques de pêche non sélectives et destructrices de l'environnement (pêche au flambeau) ;
- Fixation de la taille légale minimale à 20 cm de longueur totale ;
- Réduction de la durée de la campagne de pêche, à 8 mois dans la zone Nord, et à 6 mois dans la zone Sud.

A la date du passage de la mission, ces mesures n'avaient pas encore fait l'objet de dispositions réglementaires.

#### 4.1.4. Autres pêcheries industrielles et artisanales

##### ➤ Pêche de poissons démersaux profonds

La pêche en eaux profondes est définie par l'arrêté n° 11098/99 du 23 octobre 1999 : « toute forme de pêche s'effectuant à des profondeurs minimales de deux cent mètres et ciblant des espèces profondes est considérée comme pêche en eaux profondes ».

Concernant l'exercice du chalutage en eaux profondes, l'arrêté n°1612/2002 du 31 juillet 2002 vient compléter l'arrêté précédent et fixe le maillage réglementaire dans la poche du chalut à 70 mm d'ouverture de maille. Toutefois, pour les crustacés (crevettes, langoustes, crabes, cigales) le maillage réglementaire est de 25 mm de côté dans la poche du chalut, et de 30 mm de côté dans les ailes (décret 2003-1101 du 25 novembre 2003). La pêche en eaux profondes est autorisée toute l'année.

De 2000 à 2004, une société de droit malgache, les Pêcheries de Boeny, appartenant à des intérêts thaïlandais (« Thailand Madagascar Fisheries Group ») obtenait, dans le cadre d'un protocole d'accord, des licences de pêche pour exploiter les poissons démersaux, au-delà de l'isobathe des 200 m. La flottille, qui comptait jusqu'à 10 unités, était de 6 à 8 navires en 2003. Il s'agissait de chalutiers de 31 à 46 m de LHT, de 176 à 414 TJB et de 716 à 1550 ch. Un observateur du CSP était embarqué sur chaque chalutier. Les chaluts utilisés étaient très différents d'un navire à l'autre : les cordes de dos mesuraient de 13 à 40 m (source : CSP).

Au début de l'exploitation, la limite (à partir de la ligne de base, en tenant compte des îles de Nosy-Be et de Nosy-Lava), à l'intérieur de laquelle la pêche était interdite, était de 12 milles. Les fonds autorisés étant accidentés et peu productifs, les Pêcheries de Boeny étaient progressivement autorisées à se rapprocher des côtes (8 milles, puis 6 milles). Après l'arrêt du protocole en vigueur en janvier 2002, un nouveau protocole était signé en décembre 2002, pour une entrée en application en janvier 2003. Dans les faits, ce nouveau protocole était la prorogation, pour une durée de 3 ans, du protocole précédent.

Après que des pratiques préjudiciables à « la protection des ressources bioaquatiques et de leurs environnements » et non conformes au Code de conduite pour une pêche responsable aient été observées (« nettoyage » préalable de certaines zones récifales pour permettre le chalutage) ; et que de nombreuses infractions aient été constatées (chalutage à l'intérieur de l'isobathe des 30 m devant le cap Saint André, en 2002 et 2003 ; chalutage à environ 2 milles des côtes devant la baie d'Ambaro en janvier 2004), les licences de la société des Pêcheries de Boeny lui étaient retirées en juillet 2004.

Dans les statistiques de la DPRH, la production de la pêche industrielle de poissons apparaît à la rubrique « Poissons de fond ». Elle aurait été de 2 127 tonnes en 2001 ; 4 157 tonnes en 2002 et 4 240 tonnes en 2003. La plupart de ces poissons étaient des poissons de faible valeur commerciale ; seuls 10 % d'entre eux étaient des poissons nobles. La moitié de la production était écoulée sur le marché local et la moitié exportée.

Malgré ses travers délictueux, cette opération a tout de même révélé que, dans le secteur Nord-Ouest, les fonds du talus continental (au-delà de l'isobathe des 200 m) ainsi que ceux d'une partie du plateau étaient très peu propices au chalutage, en même temps que très peu productifs ; et que sur le plateau continental, les fonds les plus intéressants se trouvaient grossièrement à l'intérieur de l'isobathe des 50 m.

##### ➤ Pêche de crevettes profondes

L'existence d'une ressource de crevettes profondes au large de la côte occidentale de Madagascar aurait été mise en évidence, vers 1980, par des travaux de scientifiques allemands et du Muséum d'Histoire Naturelle. Ces travaux pourraient être à l'origine de l'estimation d'un potentiel de crevettes profondes de 1 000 tonnes, que l'on découvre dans de nombreux documents de la DPRH.

La période 1998-2001, fut consacrée à la prospection. Quatre navires furent autorisés à prospecter mais avec des fortunes diverses qui les ont conduit à arrêter progressivement (fonds non chalutables, problèmes techniques). La production se situait en 2004 aux alentours de 100 tonnes par an. En 2003, elle a atteint 130 tonnes (source : DPRH). En 2005, aucun navire national ou étranger n'avait d'autorisation sur cette pêcherie.

#### ➤ Pêche artisanale de poissons

Sur la côte orientale, dans la province de Toamasina, une vingtaine d'unité de pêche artisanale, de 5 à 11 m de LHT pêchent les poissons (poissons osseux et requins), ainsi que les poulpes et les langoustes. Les captures de poissons osseux, comprises ces dernières années entre 80 et 120 tonnes par an, constituent près de 90 % de la totalité des captures

Les palangrottes (munies chacune de 2 hameçons) sont mises en œuvre sur des fonds de 30 à 60 mètres ; les palangres horizontales, longues de 2 km et garnies de 300 hameçons, sont utilisées sur des fonds de 100 à 300 mètres. Les espèces actuellement ciblées sont surtout des lutjanidés. Les rendements moyens sont de l'ordre de 200 à 300 kg par jour.

Dans les statistiques de production des poissons de la pêche artisanale, les prises ciblées, capturées à la ligne, et les captures accessoires des chalutiers crevettiers sont confondues.

La coopération japonaise au travers de l'OFCE a conduit entre 2003 et 2005 un projet de développement de la pêche artisanale à la ligne. En affrétant des navires et en les équipant de vire-lignes automatiques, les essais ont conclu à des rendements satisfaisants d'espèces récifales et profondes. Les captures ont notamment intégré des espèces à fort potentiel commercial comme le vivaneau rouge, *Etelis carbunculus*, le vivaneau blanc, *Pristipomoides multidens*, le boclaïr, *Polypterus caeruleopunctatus*, et les mérus ou cabots, *Epinephelus spp.*, (famille des serranidés).

#### 4.1.5. Autres pêches traditionnelles d'intérêt

##### ➤ Pêche de céphalopodes

L'exploitation des poulpes est une filière émergente à Madagascar. La pêche d'*Octopus cyanea* sur les platiers coralliens a lieu à pied, à marée basse, lors des marées de vives-eaux. La période mensuelle de pêche se limite à 4 ou 5 jours avant et après la pleine lune. Une fois repéré dans son trou, le poulpe est capturé à la foëne. Dans la zone intertidale, la majorité des captures concerne des individus de petites tailles. A la longue, l'activité de pêche (piétinement de la zone et fouille des trous) provoquerait des dégradations sensibles des platiers coralliens. Sur les récifs de la zone subtidale, la pêche est pratiquée en plongée, dans quelques mètres d'eau. Là, ce sont surtout les gros individus qui sont capturés.

D'après les informations recueillies auprès des SRPRH de Toliara, Antsiranana, Toamasina et Mahajanga, la production actuelle de poulpes serait d'environ 1 900 tonnes par an. La grande majorité des captures (environ 80 %) provient de la région de Toliara

La pêche des calmars est bien moins développée que celle des poulpes. La production est comprise entre 150 et 200 tonnes par an ; et plus de 90 % des calmars sont capturés sur la côte Sud-Ouest, dans la province de Toliara. La pêche se pratique au filet ou à la turlutte, les nuits de pleine lune. La période de forte production va de février à mai. Les possibilités d'une exploitation artisanale de cette ressource méritent d'être explorées.

Les produits sont exportés en grande partie. En 2003, le chiffre d'affaires à l'export de la filière céphalopodes a pu être évalué à 1,8 M€.

### ➤ Pêche des holothuries (ou trepang)

La pêche des holothuries est une pêche traditionnelle qui se pratique toute l'année. Les secteurs de pêche les plus importants correspondent aux principales zones récifales ; ce sont les côtes Nord-Ouest (région de Nosy-Bé), Sud-Ouest (région de Toliara) et Nord-Est. Toutes les communautés de pêcheurs de ces régions pratiquent la pêche des holothuries. Cette ressource, une fois transformée en trepang ou bèches-de-mer, est très recherchée sur les marchés asiatiques (Hong-Kong, Singapour et Taiwan), où elle constitue un fruit de mer très apprécié.

La cueillette a lieu à la main, à pied et en plongée. L'embarcation utilisée est la pirogue monoxyle à balancier, manœuvrée à la voile ou avec des pagaies.

La pêche à pied se pratique à marée basse sur les platiers des récifs coralliens. La plupart du temps, plusieurs membres d'une même famille, voire toute la famille, participent à la cueillette. En cherchant les holothuries, les pêcheurs retournent souvent les blocs de corail et les cassent, ce qui dégrade le biotope. En plongée, seule la pêche en apnée est autorisée ; elle se pratique jusqu'à une profondeur d'une vingtaine de mètres. La pêche en scaphandre autonome, bien qu'interdite, serait assez répandue, surtout dans la région de Nosy-Be. Avec la raréfaction de la ressource, les plongeurs en scaphandre recherchent les holothuries à des profondeurs de plus en plus grandes (couramment jusqu'à 40 m), avec du matériel souvent en mauvais état et sans respecter les règles de sécurité.

Les exportations actuelles de Trepang serait de l'ordre de 200 tonnes (2003) équivalente à 600 tonnes de produit frais pour une valeur d'un peu moins d'1 M€.

#### 4.1.6. L'aquaculture

On ne peut faire un bilan des activités halieutiques de Madagascar sans évoquer la filière aquacole et en particulier la crevetticulture. Il s'agit d'une activité industrielle qui est devenue extrêmement importante à Madagascar dans l'espace d'une dizaine d'années. L'espèce concernée est la crevette géante tigrée, *Penaeus monodon*, dont l'élevage est devenu une pratique courante dans toute l'Asie du Sud-Est. A Madagascar, l'élevage est effectué en semi-intensif, avec oxygénation des bassins en fin de cycle lorsque l'importance des charges le justifie, à raison de deux cycles par an et d'une production d'environ 4 tonnes /ha/an. Les fermes industrielles sont de grande dimension, plusieurs centaines d'hectares de bassins en eau, et chacune dispose de sa propre éclosérie indépendante, d'une unité industrielle de traitement / conditionnement / congélation et d'une base vie complète implantée dans la mangrove pour le personnel de la ferme (avec des effets structurants comme la création de villages avec dispensaires, commerce et écoles). Les emplois de ce secteur seraient de l'ordre de 4 500 en 2003

La production, stock de fin d'élevage inclus, est de l'ordre de 7 000 tonnes aujourd'hui, et tout porte à croire que compte tenu du potentiel des sites évalué par le schéma directeur de développement de l'aquaculture (environ 15 000 ha recensés comme propices à l'aquaculture industrielle de crevettes), mais sous réserve du maintien de sa compétitivité face aux pays concurrents, elle pourrait dépasser dans un proche avenir la production de pêche de crevettes côtières. Les principales grandeurs du secteur sont présentées dans le tableau suivant :

*Tableau 30 : Données de production du secteur crevetticulture à Madagascar. Source : Observatoire économique*

|                    | 2001       |             | 2002       |             | 2003       |             |
|--------------------|------------|-------------|------------|-------------|------------|-------------|
|                    | Volume (t) | Valeur (M€) | Volume (t) | Valeur (M€) | Volume (t) | Valeur (M€) |
| Crevettes entières | 4 195      | 41          | 5 135      | 53          | 5 656      | 51          |
| Étêtées            | 351        | 5           | 308        | 4           | 315        | 4           |
| Décortiquées       | 192        | 3           | 123        | 2           | 268        | 2           |
|                    | 4 738      | 48          | 5 566      | 59          | 6 239      | 58          |

Il n'existe pas d'autres type d'aquaculture marine à Madagascar. On signalera l'existence d'une pisciculture continentale, principalement pour le tilapia, dans des régions éloignées du littoral.

#### 4.1.7. Bilan

On trouve donc à Madagascar plusieurs types de pêcheries à dominante artisanale. La pêcherie crevettière est la plus industrialisée et la plus suivie compte-tenu de son chiffre d'affaires de l'ordre de 50 M€ et des retombées socio-économiques qu'elle génère. Comparativement, les autres pêcheries malgaches sont peu connues et peu suivies, bien qu'elles aient chacune une importance socio-économique sensible pour les populations littorales. Ceci n'empêche pas les opérateurs de s'organiser, notamment au travers des réseaux de collecte par voie maritime qui compensent la faiblesse du réseau d'infrastructures routières. Il existe ainsi probablement encore des gisements pour le développement sur des espèces comme les poissons récifaux, les céphalopodes, ou crustacés. L'absence de suivi de ces pêcheries, et par ricochet de prise en considération dans les politiques sectorielles, aboutit cependant à une situation où les pêcheries sont peu ou pas gérées. Il en est ainsi d'autres pêcheries dont on n'entend parler que par témoignages indirects à défaut d'éléments publiés comme l'exploitation des alevins d'anguille (civelles), des algues, ou des crabes de palétuviers.

## 4.2. Les pêcheries hauturières de thonidés

### 4.2.1. Présentation d'ensemble

La pêcherie des thonidés regroupe deux segments de flotte aux stratégies très différentes. Ce sont *i*) la pêche des thonidés à la senne exercée par des navires de grande taille (70 m et plus) qui ciblent les thons pour l'approvisionnement des conserveries, la méthode de pêche et de conservation à bord (congélation en saumure et en vrac) ne permettant pas une commercialisation des produits en l'état, et *ii*) la pêche des thonidés à la palangre par des navires d'une gamme de longueur étendue (de 12 m à plus de 50 m) et qui ciblent les thonidés pour la vente sur le marché de la consommation en entier, dont le marché rémunérateur du sashimi. Cette pêche palangrière peut se décliner en deux sous segment, la pêche palangrière profonde qui cible les gros individus dans les couches profondes (400 m et plus) et la pêche palangrière de surface qui cible essentiellement les poissons porte-épée comme l'espadon et les petits thonidés de surface. La pêche à la senne dans l'océan indien a toujours été dominée par des intérêts européens, alors que la pêche palangrière est l'apanage des nations asiatiques, avec cependant une spécialisation d'intérêts européens sur la pêche palangrière de surface. A côté de ces deux grands segments industriels, il existe dans les Etats côtiers de l'océan indien des pêcheries de thonidés à plus petite échelle et qui capturent les thons à proximité des côtes à l'aide de filets maillants, de lignes ou de canneurs.

La ZEE de Madagascar se trouve à l'extrémité occidentale de la pêcherie de thonidés de l'océan indien. Les eaux malgaches sont favorables pour la pêche à la senne dans sa partie nord - nord-ouest, et à la pêche palangrière dans sa partie sud.

La pêche thonière dans l'océan indien représentait en 2004 des captures totales de plus de 1 600 000 tonnes, chiffre qui intègre les captures de toutes les espèces de thonidés et espèces apparentées et par tous les types d'engins dont notamment les importantes pêcheries aux filets maillants par les flottes artisanales des pays côtiers. L'exploitation se concentre sur 4 espèces (dites thons majeurs) à titre principal et qui représente près de 65% des prises totales : le listao (*Katsuwonis pelamis*), espèce de thon recherchée pour la transformation en conserve, l'albacore (*Thunnus albacares*) et le patudo (*Thunnus obesus*) qui sont deux espèces de thonidés recherchées pour le marché en entier et pour la conserve, et l'espadon (*Xiphias gladius*) une espèce dite apparentée utilisée pour la consommation directe. Il existe également une exploitation ciblée sur le germon (*Thunnus alalunga*) et le thon rouge du sud (*Thunnus maccoyii*) par les palangriers dans les latitudes plus australes.



Le tableau suivant présente les grandes données chiffrées sur l'exploitation de ces ressources. Les principaux enseignements sont :

- Pour toutes les espèces, la senne et la palangre représentent ensemble en moyenne 47% des prises totales (28% et 18% respectivement). Les prises des autres engins (filets maillants, canneurs pour l'essentiel) totalisent les 53% restants ;
- Les prises de listao proviennent essentiellement de la pêche à la senne et d'autres engins, à l'exclusion de la palangre qui ne cible pas cette espèce ;
- L'albacore est exploité en majorité par les senneurs (45% des prises) et par les autres types d'engins (31%) dont essentiellement les filets maillants. La palangre représente néanmoins 25% des prises de cette espèce ;
- Le patudo est la cible des palangriers qui capturent 83% des prises totales de cette espèce. Les senneurs sont à l'origine de 23% des prises de cette espèce ;
- Enfin, l'espadon est exploité en quasi-exclusivité par les palangriers (93% des prises), avec une absence de prises significatives par les senneurs.

*Tableau 31 : Principales données de prises de thonidés majeurs par espèce et par engin dans l'océan indien. Données en tonnes. Source : CTOI*

|                      |                   | 1999             | 2000             | 2001             | 2002             | 2003             | 2004             | Moyenne          |
|----------------------|-------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Patudo (BET)         | Palangre          | 108 328          | 97 821           | 88 345           | 103 065          | 99 969           | 93 463           | 98 499           |
|                      | Senne             | 40 657           | 29 856           | 23 718           | 29 043           | 22 946           | 22 806           | 28 171           |
|                      | Autres            | 1 151            | 631              | 996              | 1 226            | 1 344            | 1 485            | 1 139            |
|                      | <b>Sous-Total</b> | <b>150 137</b>   | <b>128 308</b>   | <b>113 058</b>   | <b>133 333</b>   | <b>124 259</b>   | <b>117 755</b>   | <b>127 808</b>   |
| Albacore (YFT)       | Palangre          | 101 608          | 88 285           | 78 330           | 81 749           | 82 796           | 101 192          | 88 993           |
|                      | Senne             | 136 091          | 141 657          | 131 121          | 140 230          | 225 355          | 233 083          | 167 923          |
|                      | Autres            | 116 688          | 99 736           | 100 209          | 110 824          | 132 199          | 133 733          | 115 565          |
|                      | <b>Sous-Total</b> | <b>354 388</b>   | <b>329 678</b>   | <b>309 660</b>   | <b>332 803</b>   | <b>440 350</b>   | <b>468 008</b>   | <b>372 481</b>   |
| Listao (SKJ)         | Palangre          | 94               | 73               | 25               | 34               | 684              | 493              | 234              |
|                      | Senne             | 201 521          | 203 014          | 193 542          | 241 152          | 220 955          | 176 610          | 206 132          |
|                      | Autres            | 224 596          | 218 768          | 232 659          | 247 986          | 251 856          | 253 121          | 238 165          |
|                      | <b>Sous-Total</b> | <b>426 211</b>   | <b>421 855</b>   | <b>426 226</b>   | <b>489 172</b>   | <b>473 496</b>   | <b>430 224</b>   | <b>444 531</b>   |
| Espadon (SWO)        | Palangre          | 31 495           | 29 905           | 25 365           | 27 903           | 31 798           | 28 556           | 29 170           |
|                      | Senne             |                  |                  |                  |                  |                  |                  |                  |
|                      | Autres            | 1 076            | 2 848            | 2 490            | 2 760            | 1 383            | 1 425            | 1 997            |
|                      | <b>Sous-Total</b> | <b>32 571</b>    | <b>32 753</b>    | <b>27 855</b>    | <b>30 663</b>    | <b>33 181</b>    | <b>29 981</b>    | <b>31 167</b>    |
| Total toutes espèces | Palangre          | 312 241          | 283 047          | 264 080          | 285 998          | 286 157          | 291 832          | 287 226          |
|                      | Senne             | 414 236          | 419 012          | 385 747          | 457 392          | 516 649          | 477 993          | 445 172          |
|                      | Autres            | 814 557          | 827 920          | 806 410          | 844 240          | 855 876          | 836 227          | 830 871          |
|                      | <b>Total</b>      | <b>1 541 034</b> | <b>1 529 979</b> | <b>1 456 236</b> | <b>1 587 630</b> | <b>1 658 682</b> | <b>1 606 052</b> | <b>1 563 269</b> |

La pêche de thonidés de l'océan indien est par conséquent une pêche relativement complexe, avec des interactions entre les différents métiers sur les principales espèces, dont principalement l'albacore et le patudo.

S'agissant du suivi de l'activité des différentes flottes, les différents Etats du pavillon coopèrent de manière disparate avec la CTOI. En résumé, et suivant les informations contenues dans les rapports de l'organisation<sup>9</sup>, la situation est que :

- Les flottes de senneurs sont bien suivies. Les déclarations et le suivi scientifique de l'activité se font en respect de l'esprit de la CTOI et les données qui sont communiquées aux différents sous-comités par les intervenants européens (armements, autorités et scientifiques) sont jugées pleinement satisfaisantes. Hormis les activités illicites de la dizaine d'ex-senneurs soviétiques, le segment senneur est suivi de manière satisfaisante.
- Les flottes palangrières posent des problèmes de suivi : les Etats du pavillon coopèrent de manière inégale et le secrétariat de la CTOI déplore des retards de transmission, la fourniture de données

<sup>9</sup> En particulier le catalogue des données disponibles à la CTOI

trop agrégées, et l'absence de fourniture de données historiques en particulier de la part de l'Indonésie, de la Corée et de Taiwan. Les données communiquées par les flottes palangrières espagnoles et portugaises sont jugées de mauvaise qualité, celles de la flotte réunionnaise de bonne qualité.

- Pour les autres pêcheries, le secrétariat de la CTOI souligne des problèmes sérieux vis-à-vis des données communiquées sur les pêcheries aux filets maillants et à la ligne du Yemen et du Sri Lanka.
- Enfin et logiquement, le secrétariat ne dispose d'aucune donnée sur les activités des flottes Illégales Non-réglées et Non-éclairées (INN). La plupart des navires concernés sont des palangriers d'origine asiatique. Des estimations sont cependant tentées pour pallier l'absence d'information.

#### 4.2.2. La pêche thonière à la senne

##### ➤ Espèces cibles

L'albacore (*Thunnus albacares*), le listao (*Katsuwonus pelamis*) et le patudo (*Thunnus obesus*) sont les trois espèces de thons tropicaux majeurs, ciblées par la flottille de senneurs opérant dans l'océan indien. Une quatrième espèce de thon majeur, le germon (*Thunnus alalunga*), vivant dans des eaux plus tempérées et fréquentant, dans l'océan indien, les latitudes plus élevées de l'hémisphère sud, est occasionnellement capturé par les senneurs, mais fait rarement l'objet de prises importantes.

##### ➤ Prises par pavillon

Le tableau suivant confirme que les intérêts communautaires (senneurs espagnols, français et italiens) sont les principaux intervenants dans cette pêcherie avec en moyenne 56% des prises. Les autres entités de pêche importantes sont les Seychelles qui ont développé une flotte de senneurs importante depuis quelques années, l'Iran, divers pavillons de complaisance autorisés (NEI-Other : Antilles Néerlandaises) et divers pavillons comme le Japon, l'Indonésie ou la Thaïlande. Le Secrétariat de la CTOI a également tenté d'inclure les prises de navires anciennement soviétiques (NEI-ex-Soviet Union) mais qui ne sont plus suivis depuis 1995 et qui opèrent sur un mode IUU depuis lors. Ces navires seraient au nombre d'une dizaine et battraient divers pavillons de complaisance non-autorisés depuis.

| Pavillon             | 1999           | 2000           | 2001           | 2002           | 2003           | 2004           | Moyenne        |
|----------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Espagne              | 142 426        | 140 750        | 124 514        | 156 259        | 176 199        | 154 104        | 149 042        |
| France               | 82 135         | 84 824         | 84 056         | 100 140        | 108 157        | 107 422        | 94 456         |
| Italie               | 6 890          | 8 641          | 6 051          | 8 009          | 11 466         | 11 466         | 8 754          |
| <b>Sous-total CE</b> | <b>231 451</b> | <b>234 215</b> | <b>214 621</b> | <b>264 408</b> | <b>295 822</b> | <b>272 992</b> | <b>252 252</b> |
| NEI-Other            | 66 905         | 74 662         | 49 376         | 55 681         | 47 795         | 15 742         | 51 694         |
| Seychelles           | 28 657         | 26 205         | 42 012         | 50 249         | 73 742         | 83 305         | 50 695         |
| NEI-Ex-Soviet Union  | 33 054         | 33 662         | 33 741         | 30 119         | 42 256         | 42 256         | 35 848         |
| Iran                 | 7 991          | 6 868          | 8 635          | 17 611         | 18 686         | 29 719         | 14 918         |
| Divers pav.          | 46 178         | 43 399         | 44 793         | 41 003         | 38 348         | 33 979         | 41 283         |
| <b>TOTAL</b>         | <b>414 237</b> | <b>419 011</b> | <b>393 178</b> | <b>459 071</b> | <b>516 649</b> | <b>477 993</b> | <b>446 690</b> |

##### ➤ Les capacités en présence

Le tableau suivant indique que le nombre de senneurs en opération dans l'océan indien (en dehors des navires ex-soviétiques IUU) est resté relativement stable entre 50 et 52 unités depuis 1999. La flotte communautaire reste également globalement stable entre 33 et 37 unités. La flotte des Seychelles s'est accrue en même temps que décroissait la flotte sous divers pavillons de complaisance, et ce de manière nette depuis 2002 quand la CTOI a adopté une résolution visant à interdire la pêche par les navires de parties non-contractantes. A noter que si le pavillon n'est pas communautaire, les navires seychellois et divers restent en grande partie contrôlés par des intérêts communautaires et espagnols en particulier. Ceci

conduit à fréquemment retrouver ces navires dans les rapports des groupes scientifiques de la CTOI sous le vocable « navires apparentés » à ceux de la Communauté.

**Tableau 32 : Nombre de senneurs en activité dans l'océan indien par pavillon. Source : CTOI**

|      | France | Espagne | Italie | Seychelles | Autres | Total |
|------|--------|---------|--------|------------|--------|-------|
| 1999 | 15     | 20      | 1      | 5          | 11     | 52    |
| 2000 | 15     | 17      | 1      | 6          | 12     | 51    |
| 2001 | 19     | 17      | 1      | 10         | 10     | 57    |
| 2002 | 18     | 18      | 1      | 7          | 8      | 52    |
| 2003 | 14     | 18      | 1      | 11         | 6      | 50    |
| 2004 | 15     | 20      | 1      | 13         | 3      | 52    |

### ➤ L'engin de pêche et la stratégie de capture

La senne utilisée par les thoniers senneurs tropicaux dans l'océan indien mesure de 1 700 à 1 850 m de long, pour une chute de 250 à 320 m. La hauteur d'eau sur laquelle s'exerce l'efficacité de l'engin dépend, bien sûr, des conditions hydrodynamiques locales, mais reste toutefois toujours supérieure à la profondeur de la thermocline, qui se situe entre 50 et 80 m. Ainsi, une senne de 285 m de chute atteint au cours d'une calée une profondeur de 136 m.

La technique de pêche consiste encercler des bancs de thons qui sont soit en train de chasser proche de la surface sans association particulière avec un corps flottant (on parle de banc libre), soit localisés sous des objets flottants naturels ou artificiels (on parle de pêche sous dispositifs de concentration du poisson ou DCP). En effet, les thons, et particulièrement les petits individus, présentent la caractéristique de se fixer sous des objets flottants, ce qui les rend plus vulnérables à la détection et à la capture. Cette propriété a amené les armements à fabriquer eux-mêmes des radeaux flottants qu'ils disséminent dans l'océan indien en attendant de revenir dessus pour capturer les thons qui s'y trouveraient. Si la pêche sur bancs libres capture essentiellement du gros albacore adulte, la pêche sous DCP est favorable pour le listao mais capture également les juvéniles d'albacore et de patudo qui ont la propriété de se mélanger aux bancs de listao sous les DCP. Comme le montre le tableau suivant, le poids moyen des albacores pêchés sous bancs libres est d'environ 30 kg contre moins de 5 kg sous DCP, et une tendance similaire pour le patudo (20 kg contre 4 kg). Les poids moyens des listaos pêchés par les deux techniques sont globalement comparables (environ 3 kg).

**Tableau 33 : Poids moyen des individus pêchés par les senneurs français sous DCP et sur bancs libres. Source : CTOI**

|         | Albacore (YFT) |       | Listao (SKJ) |       | Patudo (BET) |       |
|---------|----------------|-------|--------------|-------|--------------|-------|
|         | DCP            | Libre | DCP          | Libre | DCP          | Libre |
| 1999    | 4.3            | 17.4  | 2.5          | 2.5   | 4.8          | 8.1   |
| 2000    | 6.0            | 25.3  | 3.0          | 3.3   | 4.7          | 14.5  |
| 2001    | 4.7            | 30.2  | 2.6          | 3.9   | 3.7          | 17.4  |
| 2002    | 3.8            | 34.5  | 2.4          | 3.3   | 3.8          | 27.5  |
| 2003    | 5.8            | 35.1  | 3.0          | 4.1   | 4.5          | 28.6  |
| 2004    | 4.7            | 39.2  | 2.6          | 3.7   | 5.0          | 27.0  |
| Moyenne | 4.9            | 30.3  | 2.7          | 3.5   | 4.4          | 20.5  |

Depuis la fin des années 1990, près de 60% des coups de senne étaient donnés autour des DCP. La tendance s'est nettement inversée en 2003-2004 avec un nombre de coups de senne sous DCP qui est passé sous le nombre sur bancs libres. Cette baisse est à mettre en relation avec une plus grande disponibilité de gros albacore en surface ces deux années là. Cette tendance se retrouve dans les captures : jusqu'en 2002, environ les  $\frac{3}{4}$  des captures des senneurs étaient réalisées sous DCP. La proportion est revenue à environ 50-50 en 2003 et 2004. Les prises d'albacore expliquent à elles seules cette tendance avec des captures sur bancs libres qui ont littéralement explosé en 2003 et 2004 par rapport aux années

précédentes. Les tendances pour le listao et le patudo sont restées globalement stables par comparaison avec la même dominance des prises sous DCP.

*Tableau 34 : Captures (en tonnes et pourcentages) des senneurs dans l'océan indien tous pavillons confondus, par espèce et selon le mode de pêche (source : CTOI)*

| En tonnes | TOTAL   |           | Albacore (YFT) |           | Listao (SKJ) |           | Patudo (BET) |           |
|-----------|---------|-----------|----------------|-----------|--------------|-----------|--------------|-----------|
|           | DCP     | B. libres | DCP            | B. libres | DCP          | B. libres | DCP          | B. libres |
| 1999      | 243 928 | 82 159    | 75 634         | 44 544    | 137 777      | 31 173    | 30 391       | 5 196     |
| 2000      | 238 966 | 92 004    | 71 946         | 58 771    | 145 755      | 25 038    | 20 117       | 5 402     |
| 2001      | 190 382 | 102 223   | 42 406         | 72 033    | 131 650      | 25 279    | 15 580       | 3 902     |
| 2002      | 272 485 | 102 900   | 56 505         | 73 682    | 191 914      | 20 259    | 22 898       | 4 045     |
| 2003      | 240 181 | 166 204   | 72 132         | 128 337   | 155 079      | 29 340    | 12 657       | 6 970     |
| 2004      | 183 133 | 181 314   | 46 321         | 159 825   | 120 329      | 17 577    | 16 142       | 3 500     |
| En %      | TOTAL   |           | Albacore (YFT) |           | Listao (SKJ) |           | Patudo (BET) |           |
|           | DCP     | B. libres | DCP            | B. libres | DCP          | B. libres | DCP          | B. libres |
| 1999      | 75%     | 25%       | 63%            | 37%       | 82%          | 18%       | 85%          | 15%       |
| 2000      | 72%     | 28%       | 55%            | 45%       | 85%          | 15%       | 79%          | 21%       |
| 2001      | 65%     | 35%       | 37%            | 63%       | 84%          | 16%       | 80%          | 20%       |
| 2002      | 73%     | 27%       | 43%            | 57%       | 90%          | 10%       | 85%          | 15%       |
| 2003      | 59%     | 41%       | 36%            | 64%       | 84%          | 16%       | 64%          | 36%       |
| 2004      | 50%     | 50%       | 22%            | 78%       | 87%          | 13%       | 82%          | 18%       |

### ➤ Les zones de pêche

Sur une année typique, les captures importantes ont lieu généralement dans le courant du second semestre dans la zone Somalie, de juillet à novembre. Ces dernières années, de fortes prises y furent également réalisées au cours du premier trimestre. Cette zone est la principale zone de pêche sur DCP de l'océan indien ; 92% des captures qui y sont effectuées ont lieu sur DCP (Fonteneau, 2003).

Dans la zone Ouest Seychelles, les captures importantes ont lieu généralement pendant le premier trimestre, en février et mars, puis de juin à septembre. En 2002 et 2003, elles furent réalisées pendant pratiquement toute l'année. Dans la zone Est Seychelles, les bonnes périodes de pêches se situent généralement en début d'année (janvier et février) et en fin d'année (novembre et surtout décembre). Les zones Est et Ouest Seychelles sont les meilleures zones de pêche sur bancs libres de l'océan indien. La zone Canal de Mozambique (zone concernant Madagascar) est généralement exploitée de manière saisonnière de mars à mai. En 2003 et 2004, pratiquement aucune capture n'y a été effectuée. En raison de l'abondance exceptionnelle de gros albacore au large de la Tanzanie, les senneurs ne sont pas descendus dans le Canal du Mozambique. Les quelques navires qui ont quand même prospecté cette zone n'ont pas trouvé de poisson et sont remontés vers les zones nord pour continuer leur exploitation.

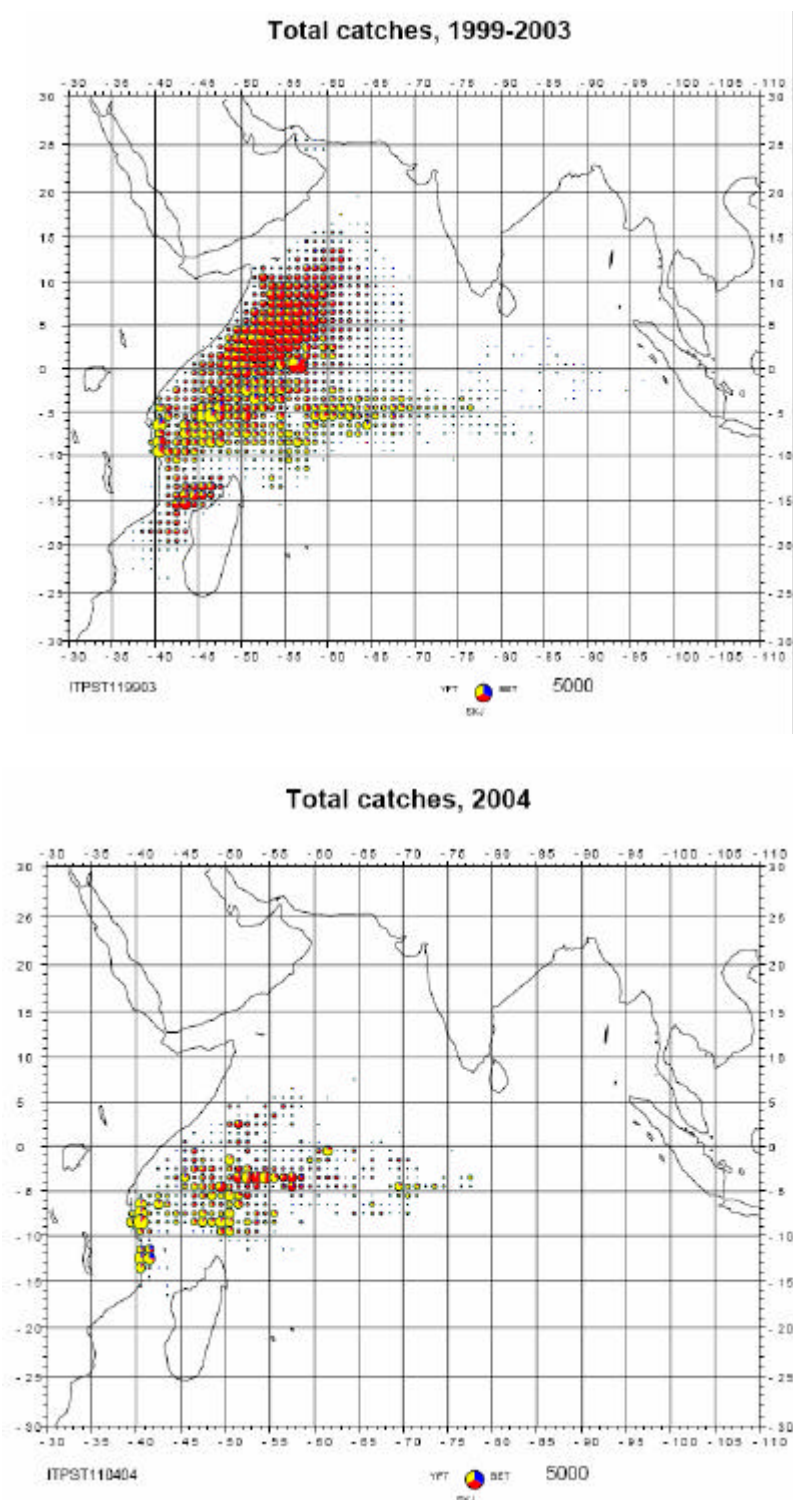


Figure 4 : Répartition des captures des senneurs sur la moyenne 1993-2003 (haut) et 2004 (bas). Source : CTOI.

#### ➤ L'activité des senneurs dans la zone de Madagascar

La fréquentation de la zone de pêche malgache coïncide avec la saison de pêche dans le Canal du Mozambique (de mars à mai-juin, soit 3 à 4 mois dans l'année) quand celle-ci a lieu. Outre sa productivité, cette zone est recherchée car elle présente des conditions de navigabilité acceptable quand la partie tropicale de l'océan indien est soumise au régime de mousson, avec occurrence possible de cyclones.

Le tableau suivant présente les tonnages capturés par les senneurs européens dans cette zone et les rapporte aux captures totales dans l'océan indien.

*Tableau 35 : Captures des senneurs européens dans la zone de pêche malgache (en tonnes) et comparaison avec les captures totales. Source : CE et CTOI, sauf 2005 : premières estimations des autorités du pavillon*

|      | France      |              |      | Espagne     |              |      | Italie      |             |      | Total CE    |                    |      |
|------|-------------|--------------|------|-------------|--------------|------|-------------|-------------|------|-------------|--------------------|------|
|      | Indien      | ZP Madag.    |      | Indien      | ZP Madag.    |      | Indien      | ZP Madag.   |      | Indien      | ZP Madag.          |      |
| 1999 | 82 135      | 2 244        | 2.7% | 142 426     | 5 432        | 3.8% | 6 890       | 105         | 1.5% | 231 451     | 7 781              | 3.4% |
| 2000 | 84 824      | 4 145        | 4.9% | 140 750     | 4 006        | 2.8% | 8 641       | 0           | 0.0% | 234 215     | 8 151              | 3.5% |
| 2001 | 84 056      | 3 266        | 3.9% | 124 514     | 4 396        | 3.5% | 6 051       | 21          | 0.3% | 214 621     | 7 683              | 3.6% |
| 2002 | 100 140     | 2 913        | 2.9% | 156 259     | 1 004        | 0.6% | 8 009       | 0           | 0.0% | 264 408     | 3 917              | 1.5% |
| 2003 | 108 157     | 32           | 0.0% | 176 199     | 234          | 0.1% | 11 466      | 0           | 0.0% | 295 822     | 266                | 0.1% |
| 2004 | 107 422     | 18           | 0.0% | 154 104     | 0            | 0.0% | 11 466      | 0           | 0.0% | 272 992     | 18                 | 0.0% |
| 2005 | <i>n.a.</i> | <i>2 300</i> |      | <i>n.a.</i> | <i>9 735</i> |      | <i>n.a.</i> | <i>n.a.</i> |      | <i>n.a.</i> | <i>&gt; 12 000</i> |      |

On note que sur ces 6 dernières années pour lesquelles les données définitives sont disponibles (jusqu'à 2004 inclus), le maximum pêché dans la ZEE malgache a été de 8 151 tonnes en 2000, ce qui représentait 3,5% du total des captures des navires dans la zone de pêche. Conséquence logique des anomalies constatées en 2003 et 2004 avec des concentrations de thons exceptionnelles au large de la Tanzanie et l'absence de thonidés dans le Canal du Mozambique, les années en question ont constitué des minima absolus de captures en zones malgaches (266 tonnes en 2003 et 18 tonnes en 2004, et quelques dixièmes de % des prises totales de ces navires).

Suivant les premières informations, la saison 2005 se serait déroulée suivant un schéma classique, avec abondance saisonnière de thons, et en particulier de listao, dans le Canal du Mozambique. Suivant les premières estimations données d'une part par l'IRD pour la France, et par le Secrétariat Général de la Pêche Maritime pour l'Espagne, l'année 2005 constituerait un record avec un total qui excéderait les 12 000 tonnes pêchées dans la zone de pêche malgache. Les senneurs français auraient pêché environ 2 300 tonnes dans la zone de pêche malgache (information recoupée auprès de l'IRD), les espagnols plus de 9 700 tonnes (information communiquée par le SGPM). Ceci porterait le tonnage pêché en 2005 à plus de 12 000 tonnes, soit plus que les 6 années précédentes.

Par senneur, les résultats des pêches sont très disparates. Le tableau suivant indique une moyenne de capture variant entre 274 et 302 tonnes par an et par navire entre 1999 et 2001. Le résultat chute en 2002 (163 tonnes par navire) et devient peu significatif en 2003 et 2004. La variabilité des résultats est soulignée par les minimums et maximums enregistrés par navire et par année, les navires qui ont le plus pêché dans la zone malgache ayant atteint des quantités individuelles supérieures à 600 tonnes, quand les minima sont toujours proches de zéro. Les données provisoires pour 2005 par navire (France uniquement) indiquent des captures par senneurs variables, mais pour 6 navires supérieurs à 200 tonnes, avec un record à 616 tonnes.

*Tableau 36 : Moyenne, maximum et minimum des tonnages déclarés par navire senneurs européen dans la zone de pêche malgache. D'après les données DG FISH*

| En tonnes      | 1999       | 2000       | 2001       | 2002       | 2003      | 2004     |
|----------------|------------|------------|------------|------------|-----------|----------|
| <b>Moyenne</b> | <b>274</b> | <b>302</b> | <b>284</b> | <b>163</b> | <b>67</b> | <b>1</b> |
| Minimum        | 27         | 10         | 5          | 0          | 20        | 0        |
| Maximum        | 884        | 717        | 1 055      | 612        | 192       | 18       |

#### 4.2.3. La pêche thonière à la palangre

##### ➤ Espèces cibles



Le métier de la palangre comprend deux sous segments qui ciblent des espèces différentes. La palangre profonde telle que pratiquée par les navires d'origine asiatique cible les gros albacores et les patudos, ainsi que les thons de zones tempérées comme le germon ou le thon rouge du sud. La palangre de surface, dont les armements européens se sont fait une spécialité, cible l'espadon.

### ➤ Prises par pavillon

Le tableau suivant indique que les prises déclarées de thonidés par les palangriers varient sensiblement autour de 300 000 tonnes par an depuis 1999. Les opérateurs taiwanais sont les principaux intervenants sur ce segment avec en moyenne 38% des captures annuelles. Les navires de la Communauté réalisent des débarquements modestes vis-à-vis de l'ensemble avec une part des captures totales équivalente à 7% (autour de 30 000 tonnes par an). L'Espagne est l'Etat membre qui pêche le plus avec des prises en hausse depuis 1999, devant les flottes françaises basées à la Réunion (région ultrapériphérique au sens des Traités) dont les captures varient autour de 2 000 tonnes par an.

Comme indiqué précédemment, la pêche INN de thonidés dans l'océan indien est l'apanage de navires palangriers en termes de nombre de navires. Le secrétariat de la CTOI estime les prises non-déclarées de palangriers congélateurs INN (ligne NEI-Deep-freezing du tableau à environ 12 000 tonnes ces deux dernières années, contre plus de 40 000 en 1999, et les prises non déclarées de palangriers glaciers (ligne NEI-Fresh-Tuna) à 13-14 000 tonnes, contre 22 000 tonnes en 1999. Ceci porterait le niveau des prises non-déclarées à 25 000 tonnes en 2004 (soit 8% du total), en baisse sensible par rapport au niveau de 1999 (plus de 60 000 tonnes, 20% du total).

*Tableau 37 : Prises de thonidés (en tonnes) par pavillon pour les palangriers. Source : CTOI*

| Pavillon               | 1999           | 2000           | 2001           | 2002           | 2003           | 2004           | Moyenne        |
|------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Taiwan,China           | 98 522         | 97 742         | 101 012        | 112 335        | 115 437        | 122 241        | 107 881        |
| Indonesie              | 83 398         | 58 811         | 58 007         | 61 604         | 49 948         | 42 462         | 59 038         |
| Japon                  | 38 966         | 38 420         | 36 865         | 36 258         | 33 287         | 37 901         | 36 950         |
| NEI-Deep-freezing      | 41 242         | 36 849         | 17 345         | 16 098         | 12 243         | 12 243         | 22 670         |
| NEI-Fresh Tuna         | 22 386         | 20 134         | 14 123         | 15 782         | 13 328         | 13 969         | 16 620         |
| Espagne                | 5 763          | 5 754          | 10 890         | 20 503         | 25 052         | 25 052         | 15 502         |
| France-Reunion         | 2 938          | 2 971          | 2 853          | 1 584          | 1 680          | 2 019          | 2 341          |
| Portugal               | 541            | 853            | 1 923          | 2 185          | 2 603          | 2 376          | 1 747          |
| <b>Sous-total C.E.</b> | <b>9 242</b>   | <b>9 578</b>   | <b>15 666</b>  | <b>24 271</b>  | <b>29 334</b>  | <b>29 447</b>  | <b>19 590</b>  |
| Chine                  | 6 162          | 6 507          | 5 722          | 4 922          | 7 873          | 9 338          | 6 754          |
| Corée                  | 3 836          | 6 982          | 4 033          | 1 259          | 3 840          | 7 734          | 4 614          |
| Seychelles             | 768            | 1 949          | 3 390          | 4 980          | 8 229          | 6 315          | 4 272          |
| Australie              | 2 566          | 2 726          | 4 702          | 2 194          | 2 526          | 1 301          | 2 669          |
| Philippines            | 3 296          | 2 224          | 1 683          | 1 674          | 3 393          | 3 289          | 2 593          |
| Divers                 | 1 857          | 1 125          | 1 532          | 4 621          | 6 719          | 5 593          | 3 575          |
| <b>TOTAL</b>           | <b>312 241</b> | <b>283 047</b> | <b>264 080</b> | <b>285 998</b> | <b>286 157</b> | <b>291 832</b> | <b>287 226</b> |

### ➤ Les capacités en présence

Du fait de leur nombre élevé, de leurs capacités à changer d'océan et de la diversité des flottes, il est difficile d'obtenir une estimation du nombre de palangriers effectivement actifs dans l'océan indien. D'après une estimation de la CTOI, il aurait plus de 2 000 unités actives (à comparer à la soixantaine de senneurs), dont:

- palangriers congélateurs: 690 palangriers, plus 80 INN (soit 12% de la flotte) ;
- palangriers non-congélateurs: 1 350 palangriers plus 150 INN (soit 11% de la flotte)

Le segment palangrier européen est également peu connu avec précision car les navires hauturiers pêchent alternativement dans l'atlantique sud et dans l'océan indien. Il y aurait eu 25 palangriers espagnols en activité (rapport Espagne 2004 à la CTOI) plus environ 5 palangriers portugais. Ces navires sont des navires congélateurs hauturiers qui mesurent entre 40 et 50 m pour l'essentiel. La flotte de palangriers

française basée à la Réunion comptait en 2004 30 navires, dont 24 de moins de 16 m sans équipement de congélation à bord pour la plupart. Ces navires pratiquent des marées courtes à proximité de la Réunion ou dans les ZEE adjacentes de Maurice et de Madagascar.

### ➤ Engins de pêche et stratégie de capture

Les palangres utilisées par les navires sont des ensembles de lignes pouvant supporter des mises à l'eau quotidienne de 800 à plus de 2 000 hameçons. Les navires utilisent des petits pélagiques ou des céphalopodes pour appâter les lignes. Les navires qui ciblent l'espadon fixent en outre des bâtons lumineux sur chaque hameçon pour attirer les cibles.

Les navires asiatiques pêchent plutôt les couches profondes à la recherche de gros thonidés qui seront vendus sur le marché japonais du sashimi réputé très rémunérateur. Les thons pêchés subissent des manipulations très strictes qui permettent une préservation optimale du produit. Les spécimens sont pour la plupart congelés à des températures très basses (-60°C) à bord, ou à bord de navires collecteurs quand les équipements de congélation n'existent pas à bord. Des moyens de congélation classiques à -18°C ne suffisent pas.

A l'inverse, les palangriers européens pêchent en surface de l'espadon. Les prises sont congelées à bord à des températures ordinaires ou débarquées en frais comme à la Réunion pour mise sur le marché local ou acheminement vers l'Europe par avion. Les logistiques pour les deux métiers sont ainsi très différentes.

Les tableaux suivants détaillent les prises par espèce des navires européens qui pêchent en surface (avec deux sous-ensembles : les palangriers hauturiers espagnols et portugais, et les palangriers côtiers de La Réunion). Les données de la CTOI indiquent des prises de requins qui représentent 75% en moyenne des prises des palangriers espagnols et portugais, l'espèce cible déclarée (l'espadon) ne représentant en moyenne que 20% des prises de ces navires.

*Tableau 38 : Prises par espèce des palangriers espagnols et portugais dans l'océan indien. Source : CTOI*

| Année        | 1999         | 2000         | 2001          | 2002          | 2003          | 2004          | Moyenne       | % Moyenne |
|--------------|--------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|-----------|
| Requins      | 3 864        | 5 128        | 9 775         | 17 310        | 21 165        | 20 780        | 13 004        | 75%       |
| Espadon      | 2 243        | 1 180        | 2 427         | 4 287         | 5 145         | 5 302         | 3 431         | 20%       |
| Germon       | 43           | 122          | 231           | 436           | 532           | 532           | 316           | 2%        |
| Albacore     | 44           | 117          | 224           | 415           | 522           | 484           | 301           | 2%        |
| Patudo       | 59           | 47           | 89            | 168           | 205           | 205           | 129           | 1%        |
| Autres       | 52           | 12           | 67            | 72            | 86            | 125           | 69            | 0%        |
| <b>TOTAL</b> | <b>6 304</b> | <b>6 607</b> | <b>12 813</b> | <b>22 688</b> | <b>27 654</b> | <b>27 428</b> | <b>17 249</b> |           |

Les petits palangriers réunionnais réalisent des captures d'espadon qui représentent en moyenne plus de la moitié des prises. Le reste est composé de thonidés, et de tonnages relativement limités de requins (2% des prises). Les prises d'individus de cette espèce sont évitées autant que possible car le volume de cales à bord est limité et la valeur commerciale pas suffisamment intéressante. Les palangriers réunionnais évitent les prises de requins en utilisant des avançons en nylon que les requins peuvent couper.



*Tableau 39 : Prises par espèce des palangriers de La Réunion (F) dans l'océan indien. Source : CTOI*

| Année        | 1999         | 2000         | 2001         | 2002         | 2003         | 2004         | Moyenne      | % Moyenne |
|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-----------|
| Espadon      | 2 240        | 1 741        | 1 608        | 781          | 787          | 916          | 1 345        | 55%       |
| Germon       | 390          | 502          | 616          | 308          | 308          | 359          | 414          | 17%       |
| Albacore     | 236          | 312          | 351          | 273          | 364          | 451          | 331          | 14%       |
| Patudo       | 319          | 162          | 74           | 51           | 66           | 127          | 133          | 5%        |
| Voiliers     | 89           | 85           | 87           | 49           | 51           | 76           | 73           | 3%        |
| Requins      | 84           | 58           | 58           | 54           | 51           | 53           | 60           | 2%        |
| Divers       | 141          | 111          | 70           | 78           | 68           | 52           | 87           | 4%        |
| <b>Total</b> | <b>3 498</b> | <b>2 971</b> | <b>2 864</b> | <b>1 595</b> | <b>1 696</b> | <b>2 035</b> | <b>2 443</b> |           |

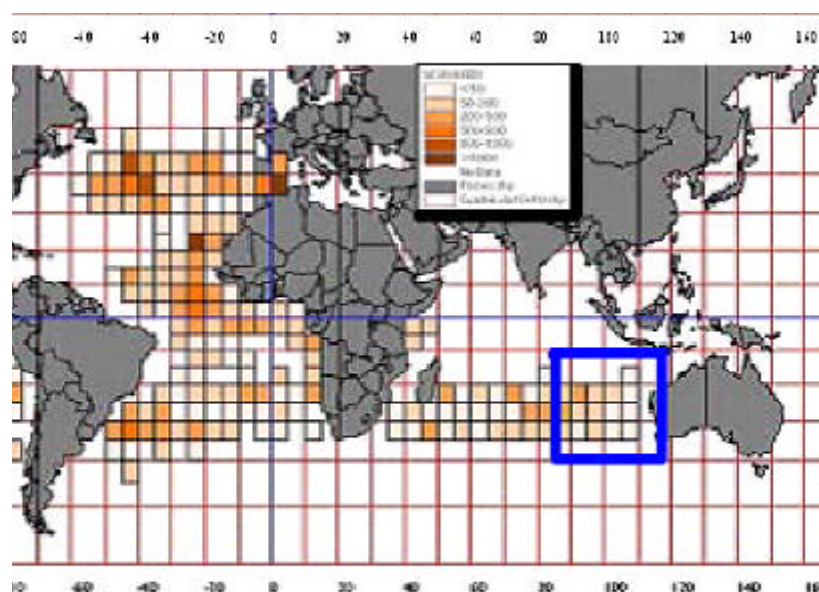
Pour comparaison de la pêche palangrière de surface avec la pêche profonde, le tableau suivant indique les prises des palangriers de Taiwan dans la partie occidentale de l'océan indien. Les prises de thonidés majeurs (patudo, albacore et germon) représentent 81% des captures, celles d'espadon environ 12%. On relèvera cependant que le volume d'espadon pêché par cette flotte en tant que prise accessoire de la pêche profonde est environ deux fois supérieur à celui prélevé par les armements européens. Par comparaison, avec les palangriers espagnols, les captures déclarées de requins restent à des niveaux modestes, mais des doutes existent sur la véracité des déclarations. On note par ailleurs que les autres nations asiatiques (Japon, Corée) ne déclarent également que des quantités insignifiantes de requins, alors qu'il n'est pas rare de croiser ces navires avec des guirlandes d'ailerons en train de sécher à bord.

*Tableau 40 : Prises par espèces des palangriers taiwanais dans l'ouest de l'océan indien. Source : CTOI*

| Année        | 1999          | 2000          | 2001          | 2002          | 2003          | 2004          | Moyenne       | % Moyenne |
|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|-----------|
| Patudo       | 29 703        | 33 169        | 33 719        | 38 997        | 48 506        | 44 258        | 38 059        | 42%       |
| Albacore     | 13 571        | 16 095        | 17 479        | 20 974        | 19 689        | 33 557        | 20 228        | 22%       |
| Germon       | 18 514        | 20 415        | 24 649        | 19 123        | 5 378         | 4 434         | 15 419        | 17%       |
| Espadon      | 9 648         | 13 543        | 10 966        | 11 260        | 11 002        | 9 222         | 10 940        | 12%       |
| Makaïre      | 2 064         | 3 079         | 2 016         | 2 063         | 2 204         | 1 863         | 2 215         | 2%        |
| Requins      | 349           | 377           | 1 887         | 1 835         | 2 387         | 1 620         | 1 409         | 2%        |
| Divers       | 2 640         | 3 033         | 2 080         | 1 950         | 1 946         | 2 073         | 2 287         | 3%        |
| <b>TOTAL</b> | <b>76 489</b> | <b>89 711</b> | <b>92 796</b> | <b>96 203</b> | <b>91 111</b> | <b>97 027</b> | <b>90 556</b> |           |

### ➤ Zones de pêche

Les zones de pêche des palangriers s'étendent sur presque toute la surface de l'océan indien. C'est notamment le cas des flottes taiwanaises et japonaises. Les flottes coréennes travaillent davantage dans l'ouest de l'océan indien, avec une concentration de l'effort dans le Canal du Mozambique. Les navires espagnols (figure suivante) restent sur des latitudes relativement australes et dépassent peu le 20<sup>ème</sup> Sud. On relève une tendance à un glissement des zones de pêche vers l'est de l'océan indien, pratiquement jusqu'aux limites occidentales de la ZEE de l'Australie.



*Tableau 41 : Répartition de l'effort de pêche des palangriers espagnols en 2003. Cadre bleu : nouvelles aires prospectées en 2003. Source : CTOI*

S'agissant de Madagascar, la partie sud à sud ouest de la zone de pêche semble propice à la pêche palangrière si l'on en juge par les données existantes sur l'effort des flottes asiatiques et européennes.

#### ➤ **Activités des palangriers dans la zone de pêche malgache**

Le tableau suivant indique les prises déclarées des palangriers européens dans la zone de pêche malgache et les compare aux prises totales dans l'océan indien. On note de manière générale des tonnages relativement faibles, avec un maximum de 484 tonnes en 2004. Par rapport au total des captures, le pourcentage des prises réalisées à Madagascar est faible, de l'ordre de 1 à 2%. De fait, on constate que nombre de navires de la CE qui ont pris des licences pour Madagascar ont déclaré n'avoir rien pêché dans la zone. On constate également l'absence de déclarations de prises de requins dans les quelques journaux de bord consultés, alors que les totaux présentés pour l'océan indien incluent ces espèces.

*Tableau 42 : Captures des palangriers européens dans la zone de pêche malgache (en tonnes) et comparaison avec les captures totales. Source : CE et CTOI*

|      | Espagne |           |      |  | Portugal |           |      |  | France-RUN |           |      |  | Total CE |           |      |  |
|------|---------|-----------|------|--|----------|-----------|------|--|------------|-----------|------|--|----------|-----------|------|--|
|      | Indien  | ZP Madag. |      |  | Indien   | ZP Madag. |      |  | Indien     | ZP Madag. |      |  | Indien   | ZP Madag. |      |  |
| 1999 | 5 763   | 124       | 2.2% |  | 541      | 0         | 0.0% |  | 2 938      | 36        | 1.2% |  | 9 242    | 160       | 1.7% |  |
| 2000 | 5 754   | 73        | 1.3% |  | 853      | 0         | 0.0% |  | 2 971      | 0         | 0.0% |  | 9 578    | 73        | 0.8% |  |
| 2001 | 10 890  | 34        | 0.3% |  | 1 923    | 152       | 7.9% |  | 2 853      | 154       | 5.4% |  | 15 666   | 340       | 2.2% |  |
| 2002 | 20 503  | 2         | 0.0% |  | 2 185    | 73        | 3.3% |  | 1 584      | 54        | 3.4% |  | 24 271   | 129       | 0.5% |  |
| 2003 | 25 052  | 0         | 0.0% |  | 2 603    | 73        | 2.8% |  | 1 680      | 0         | 0.0% |  | 29 334   | 73        | 0.2% |  |
| 2004 | 25 052  | 346       | 1.4% |  | 2 376    | 18        | 0.8% |  | 2 019      | 120       | 5.9% |  | 29 447   | 484       | 1.6% |  |

Par navire, et sur la période 1999-2004, on relève une grande variabilité des prises avec des moyennes qui restent cependant faibles autour de 30 à 40 tonnes par navire. Les minima enregistrés font toujours état de pêches nulles, alors que les maxima indiquent des pêches qui peuvent dépasser la centaine de tonnes, avec un maximum absolu de 346 tonnes pour un navire espagnol en 2004 (peu cohérent avec les capacités réelles de pêche de ce type de navire). A noter que pour les palangriers, il manque beaucoup de déclarations dans les fichiers de la Commission. Ceci rejoint les préoccupations de la CTOI sur la qualité des déclarations de ces navires.

*Tableau 43 : Moyenne, minimum et maximum de prises déclarées par navire palangrier européen dans la zone de pêche de Madagascar. Source : DG FISH*

| En tonnes      | 1999      | 2000      | 2001      | 2002      | 2003      | 2004      |
|----------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| <b>Moyenne</b> | <b>40</b> | <b>24</b> | <b>28</b> | <b>18</b> | <b>73</b> | <b>21</b> |
| Minimum        | 0         | 0         | 0         | 0         | 0         | 0         |
| Maximum        | 75        | 36        | 152       | 73        | 73        | 346       |

## 5. L'état des stocks exploités

Cette section du rapport fait le point des connaissances sur l'état *i)* des stocks côtiers malgaches et sur *ii)* les stocks de grands migrateurs de l'océan indien dont une fraction se trouve dans la zone malgache. Les informations sur les stocks côtiers sont déterminées par les institutions malgaches, tandis que les informations sur les stocks des grands migrateurs tombent sous le mandant de la CTOI, l'ORP thonière compétente.

### 5.1. L'état des stocks côtiers

Les informations sur l'état des ressources côtières malgaches sont relativement rares. Les autorités malgaches ne possèdent pas d'institut scientifique performant, et les bilans disponibles ont le plus souvent été obtenus par le biais d'intervenants extérieurs sous couvert d'actions de coopération bilatérales. .

#### 5.1.1. Les crevettes

La pêcherie crevettière est la mieux suivie de Madagascar. Les données sur les captures et l'effort des segments artisans et industriels sont régulièrement collectées à partir des journaux de bord et d'observations en mer. Ces informations, ainsi que les données biologiques qui s'y rattachent, sont exploitées par les scientifiques du PNRC.

D'après les évaluations faites à partir de modèles globaux, le potentiel exploitable de crevettes serait d'environ 8 700 tonnes (8 200 tonnes sur la côte Ouest et 500 tonnes sur la côte Est). Ce qui correspond grossièrement à la production de la seule pêche industrielle. Comme, depuis plusieurs années, les captures de crevettes sont comprises entre 10 000 et 13 000 tonnes par an (tous segments confondus), on serait tenté de conclure que la ressource crevettière est surexploitée. Cependant, il faut souligner que les modèles globaux, parce qu'ils ne prennent en compte que les paramètres de production et d'effort de pêche (et non les paramètres biologiques des stocks), ne peuvent donner que des estimations très grossières du niveau d'exploitation de la ressource.

Récemment, une évaluation des stocks de crevettes des côtes Ouest et Est (sans distinction de zone) a été réalisée selon une approche analytique intégrant les caractéristiques biologiques des espèces exploitées, en utilisant les méthodes de l'analyse des pseudo-cohortes et du rendement par recrue (Moguedet, Razafindrakoto et Dintheer, 2000). Les résultats de l'évaluation, plus fiables que ceux obtenus à partir des modèles globaux, ont été plus rassurants, puisqu'ils ont indiqué que les stocks de crevettes étaient très proches de la pleine exploitation ou pleinement exploités. Des travaux ultérieurs du PNRC à l'aide de méthodes analytiques (analyses des cohortes, rendements par recrue) confirment cette situation de pleine exploitation des stocks naturels.

### 5.1.2. Les langoustes

La pêcherie de langoustes de la zone Nord a connu une phase de croissance jusqu'à la fin des années 80s. Par la suite, l'augmentation incontrôlée de l'effort de pêche devait conduire à un effondrement des CPUE et à une baisse de la production, stabilisée ces dernières années au prix de nouvelles augmentations de l'effort et d'une pression de pêche accrue sur les langoustes de petites tailles, en partie immatures.

L'augmentation de la mortalité par pêche des petites langoustes crée une situation de surexploitation par réduction du rendement par recrue. De plus, la poursuite des captures importantes de juvéniles entraîne une réduction de la biomasse féconde (potentiel reproducteur du stock), qui pourrait déboucher à plus ou moins long terme sur une surexploitation de recrutement.

La pêcherie de langoustes *P. homarus* de la zone Nord de Tolagnaro est, depuis longtemps, l'objet d'un suivi plus ou moins régulier, grâce auquel on dispose actuellement d'une série de huit années de données d'effort de pêche, de production et de capture par unité d'effort (CPUE). Ces données ont permis une première évaluation de stock en utilisant le modèle global de Schaefer.

Le résultat de l'évaluation indique que le stock est surexploité. La Prise Maximale Equilibrée, PME, est estimée à 270 tonnes par an, avec un effort de pêche soutenable de 691 400 casiers-jours ou de 154 700 pêcheurs-jours. La modélisation souligne, par ailleurs, que la PME a été atteinte et dépassée en 1990 et que depuis cette date le stock est surexploité (rapport de synthèse des travaux du projet TCP/MAG/0170, 2004). Les débarquements actuels se situent autour de 400 à 450 tonnes par an.

Quoique les modèles globaux d'évaluation de stocks ne donnent que des indications grossières sur le niveau d'exploitation, car ils ne prennent pas en compte, comme les modèles analytiques, les caractéristiques biologique du stock (paramètres de croissance ; coefficients de mortalité, naturelle et par pêche ; démographie des captures), cette évaluation permet toutefois d'apprécier l'importance de la surexploitation (depuis 1990, l'effort correspondant à la PME a presque doublé) et de fournir une première estimation de la production durable dans une situation de pleine exploitation (environ 270 tonnes par an). Reste à confirmer la fiabilité de ces estimations avec des données plus précises sur les caractéristiques biologiques de prises.

Pour les autres espèces de langoustes côtières ou profondes de Madagascar, on ne dispose d'aucune information sur l'état des stocks.

### 5.1.3. Les autres espèces

Les autorités malgaches ne disposent d'aucune information sur les biomasses ou le potentiel exploitable des autres espèces (poissons de fond ou petits pélagiques, crustacés, mollusques). Il est par conséquent impossible de fixer des objectifs de gestion en l'état actuel des connaissances. Ceci est d'autant plus dommageable que certaines pêcheries commencent à montrer des signes de surexploitation comme la pêcherie d'holothurie pour laquelle on note une diminution constante des rendements et de la taille des individus, autant de signes annonciateurs d'une situation dégradée.

Les autorités malgaches ont conscience de ce problème et ont commencé une étude sur la faisabilité de campagnes halieutiques à Madagascar. Cette étude doit faire le point des principales pêcheries, et proposer quand nécessaire, des protocoles d'échantillonnage qui permettraient, sinon de déterminer le potentiel exploitable, d'apprécier les biomasses présentes. En l'absence de capacités nationales, la mise en œuvre de ces protocoles devra se faire par des intervenants scientifiques étrangers. Les résultats de cette étude, financées sur les budgets des actions ciblées, ne sont pas encore disponibles. Il sera nécessaire que les autorités malgaches mettent en œuvre en parallèle un système de suivi des pêcheries avec la collecte et la centralisation des informations sur les activités de pêche commerciale, comme cela est actuellement fait pour la pêcherie crevette avec le PNRC.

## 5.2. L'état des stocks de grands migrateurs

Il existe au sein de la CTOI un Comité Scientifique qui a pour mandat de fournir des évaluations de stocks et des recommandations de gestion à la Commission. Le Comité Scientifique réunit les scientifiques des parties contractantes, avec une forte participation des scientifiques européens de l'IRD, IEO et IFREMER dont on peut dire qu'ils jouent un rôle moteur dans les analyses.

Les analyses de stocks ne peuvent s'appuyer pour le moment que sur les données de la pêche commerciale (captures, efforts, structures de tailles), données communiquées par les parties contractantes ou coopérantes. Or, on a vu plus haut que la base de données de la CTOI demeure incomplète avec des informations manquantes sur certaines flottilles palangrières industrielles, sur les pêcheries artisanales des pays côtiers, et bien entendu sur les pêches INN. Malgré cette situation non satisfaisante, des évaluations des stocks des principales espèces commerciales (listao, albacore, patudo, germon et espadon) sont réalisées de manière régulière. A l'heure actuelle, aucune des autres espèces incluses sous le mandat de la CTOI n'a pu faire l'objet d'évaluation.

Les paragraphes suivants présentent les conclusions du dernier Comité Scientifique de la CTOI (le 8<sup>ème</sup>) qui s'est réuni en novembre 2005 aux Seychelles. Le dernier rapport du SCTEF de la Commission européenne (19<sup>ème</sup> session, document SEC(2005) 266) a également été pris en considération dans la mesure où il donne un avis sur les conclusions du Comité Scientifique de la CTOI de 2004.

A noter que pour toutes les espèces discutées ci-dessous, les stocks sont considérés comme uniques et communs à tout l'océan indien.

### 5.2.1. Le listao

Les prises de listao ont dépassé les 430 000 tonnes en 2004. Les Maldives (pêche à la canne) et la C.E. (pêche à la senne) sont les deux principales entités de pêche sur cette espèce.

*Tableau 44 : Prises 2004 de listao (SKJ) par pavillon. Source CTOI*

| Pavillon               | Prises de listao (tonnes) | % total    |
|------------------------|---------------------------|------------|
| Maldives               | 108 329                   | 25%        |
| Espagne                | 64 393                    | 15%        |
| France                 | 37 972                    | 9%         |
| <b>Sous-total C.E.</b> | <b>102 365</b>            | <b>24%</b> |
| Sri Lanka              | 62 276                    | 14%        |
| Iran                   | 46 751                    | 11%        |
| Indonésie              | 38 524                    | 9%         |
| Seychelles             | 29 960                    | 7%         |
| NEI-Ex-Soviet Union    | 24 725                    | 6%         |
| Divers pavillons       | 17 293                    | 4%         |
| <b>TOTAL</b>           | <b>430 224</b>            |            |

Le Comité Scientifique n'a pu réaliser d'estimation de stock formelle du stock de listao. Cependant, l'analyse de différents indicateurs (cpue, taille des individus capturés) conduit à conclure qu'il n'y a pas d'inquiétude particulière sur ce stock. Le Comité note cependant que les captures ne pourront s'accroître indéfiniment, et qu'il conviendra de suivre ce stock plus étroitement dans le futur.

En l'absence d'estimation de stock, il n'y a pas de points de référence pour le listao.

### 5.2.2. Le patudo

Les prises de patudo ont approché les 120 000 tonnes en 2004. Taiwan réalise 44% des prises avec sa flotte de palangriers. La C.E. est la seconde entité de pêche avec 13% des captures de patudo en 2004

principalement par les senneurs. Les palangriers indonésiens (9%) et japonais (7%) sont deux autres intervenants importants.

*Tableau 45 : Rappel des prises 2004 de patudo (BET) par pavillon. Source : CTOI*

| Pavillon               | Prises de patudo (tonnes) | % total    |
|------------------------|---------------------------|------------|
| Taiwan                 | 51 806                    | 44%        |
| Indonésie              | 10 392                    | 9%         |
| Espagne                | 8 839                     | 8%         |
| France                 | 5 813                     | 5%         |
| France-Réunion         | 133                       | 0%         |
| <b>Sous-total C.E.</b> | <b>14 785</b>             | <b>13%</b> |
| Japon                  | 8 649                     | 7%         |
| Seychelles             | 7 236                     | 6%         |
| NEI-Deep-freezing      | 5 996                     | 5%         |
| Chine                  | 5 335                     | 5%         |
| NEI-Fresh Tuna         | 4 620                     | 4%         |
| Corée                  | 2 466                     | 2%         |
| Divers pavillons       | 6 469                     | 5%         |
| <b>TOTAL</b>           | <b>117 755</b>            |            |

La CTOI a réalisé une évaluation du stock de patudo en 2004. Cette évaluation a été gênée par la mauvaise qualité des données transmises par certaines flottes palangrières, avec pas moins de 25% des captures qui doivent être estimées par des moyens indirects (échantillonnages au port en particulier), et des données douteuses de cpue de différentes flottes qui montrent des tendances opposées.

La PME du patudo est estimée à 96 000 t dans un intervalle de confiance à 95% relativement large compris entre 59 000 et 121 000 tonnes. Les captures actuelles se situeraient par conséquent au dessus de cette PME. La mortalité par pêche estimée correspond à celle estimée à la PME ou la dépasse. Les conclusions sont par conséquent relativement pessimistes et indiquent que la poursuite de l'exploitation dans ses formes actuelles pourrait ne pas être soutenable.

Le Comité scientifique souligne que les prises de juvéniles par les senneurs pourraient avoir une influence négative sur le stock, dans la mesure où ces poissons sont sous la taille optimale pour la maximisation du rendement par recrue. Le Comité souligne que ces prises sont associées aux prises de listao sous DCP et que les diminuer reviendrait à diminuer les prises de cette espèce.

Le Comité scientifique recommande que les prises de patudo soient réduites pour tous les engins et que la mortalité par pêche soit diminuée ou empêchée d'augmenter par rapport aux niveaux actuels. Le STCEF est en accord avec ces recommandations et souligne pour sa part l'importance de réduire les prises de juvéniles.

### **5.2.3. L'albacore**

La C.E. est la première entité de pêche en termes de volumes de captures d'albacore, devant plusieurs autres entités totalisant chacune entre 10 et 5% des prises 2004. Le total des prises 2004 a dépassé les 468 000 tonnes, dont 31% par la C.E.

Tableau 46 : Rappel des prises 2004 d'albacore (YFT) par pavillon. Source : CTOI

| Pavillon               | Prises d'albacore (tonnes) | % total    |
|------------------------|----------------------------|------------|
| Espagne                | 81 282                     | 17%        |
| France                 | 63 521                     | 14%        |
| <b>Sous-total C.E.</b> | <b>144 803</b>             | <b>31%</b> |
| Seychelles             | 49 854                     | 11%        |
| Iran                   | 42 602                     | 9%         |
| Taiwan                 | 42 312                     | 9%         |
| Yemen                  | 31 268                     | 7%         |
| Sri Lanka              | 29 721                     | 6%         |
| Maldives               | 21 711                     | 5%         |
| Japon                  | 21 619                     | 5%         |
| Indonésie              | 17 320                     | 4%         |
| NEI-Ex-Soviet Union    | 15 110                     | 3%         |
| NEI-Other              | 10 104                     | 2%         |
| Autres                 | 41 584                     | 9%         |
| <b>Total</b>           | <b>468 008</b>             |            |

La CTOI a réalisé une nouvelle évaluation de l'état du stock d'albacore en 2005. Les bases de données de la CTOI ont été améliorées sur ces dernières années, avec l'intégration des données sur les pêches artisanales yéménites, bien que toujours jugées incertaines, et de nouvelles séries de données pour Taiwan.

Les différents modèles utilisés n'ont pas donné de résultats concordants, mais ont tous deux indiqué des tendances communes, à savoir une augmentation soutenue de la mortalité par pêche depuis le début de la pêcherie dans les années 1980. Les taux de mortalités par pêche auraient été proche de la mortalité par pêche à la PME, et les captures au niveau ou au-dessus de la PME (estimée entre 300 000 et 350 000 tonnes par an). L'augmentation des prises de juvéniles par les senneurs lors des pêches sous DCP et les pêcheries artisanales des pays côtiers est une source d'inquiétude car elle pose les bases d'une situation potentiellement à risque pour le stock. Le Comité note cependant que ses conclusions restent très incertaines car aucune évaluation n'a permis d'expliquer de façon satisfaisante les tendances observées dans les cpue standardisées.

L'exploitation de l'albacore a été marquée par deux années exceptionnelles en 2003 et 2004 durant lesquelles les prises d'albacore ont augmenté de près de 30% par rapport aux moyennes historiques. Cette augmentation a concerné essentiellement des albacore adultes pêchés bancs libres par les senneurs, mais également par les flottes palangrières et artisanales côtières. L'accroissement des prises a été réalisé uniquement dans l'océan indien occidental au large de la Tanzanie, sur une zone déjà régulièrement exploitée. Ces captures exceptionnelles placent les prises réalisées bien au-dessus de la PME estimée.

Pour expliquer ces prises exceptionnelles, le Comité Scientifique a travaillé sur deux hypothèses : i) un accroissement de la biomasse de la population, et ii) une augmentation de la capturabilité due à la concentration de la ressource et/ou un accroissement de l'efficacité des navires. Concernant la première hypothèse, il n'y a pas d'évidence de présence exceptionnelle de juvéniles dans les captures dans l'océan indien occidental en 2000 (classe qui serait devenue la classe adulte de 2003), ce qui signifie que cette classe n'existait pas en abondance, ou alors qu'elle se trouvait dans l'Est de l'océan indien où les senneurs vont peu. S'agissant de la seconde hypothèse, on a observé des concentrations exceptionnelles de proies des albacores (crustacés pélagiques) dans l'océan indien occidental corrélées avec des anomalies environnementales qui ont pu rendre les thons plus capturables. Concernant l'augmentation de l'efficacité des navires, elle est réelle pour les senneurs avec l'équipement généralisé des navires en nouveaux sonars. Par contre, il n'a pas d'information qui permettrait de dire que les pêcheries artisanales des pays côtiers ou les palangriers asiatiques ont intégré des avancées technologiques sensibles, alors que leurs captures d'albacore se sont également accrues de façon sensible. Concernant les senneurs, les mêmes sonars ont été installés sur les navires en Atlantique, et il n'y a pas eu de gain spectaculaire dans les captures suite à cet



investissement. Le Comité Scientifique conclut par conséquent que l'augmentation des captures est plus vraisemblablement liée à une combinaison des deux hypothèses.

Le Comité Scientifique note que si ces captures exceptionnelles sont liées à des recrutements eux-mêmes exceptionnels, alors l'impact sur le stock est neutre. A l'inverse, si les captures sont un résultat d'une meilleure capturabilité, alors les mortalités par pêche provoquées ne seront pas soutenable, et la diminution de la biomasse adulte suite à ces pêches peut avoir des conséquences en réduisant le stock sous son niveau à la PME. Quoi qu'il en soit, les conséquences de ces prises ne deviendront visibles que dans plusieurs années.

Le Comité Scientifique considère :

- Qu'il est nécessaire prévenir une augmentation de l'effort de pêche et des captures d'albacore au-dessus des niveaux moyens de la période 1999-2002 ;
- Que les prises de juvéniles d'albacore par la pêcherie à la senne sous DCP et par les navires artisans ont un impact négatif sur le stock, tout en notant comme pour le patudo, que les prises de juvéniles par les senneurs sont réalisées lors de pêche de listao et que la réduction des captures de juvéniles d'albacore s'accompagnera d'une diminution des prises de listao.

Le STCEF n'a pu encore commenté les résultats de cette évaluation, mais était en accord avec les évaluations précédentes tout en soulignant l'importance de la diminution des captures de juvéniles d'albacore.

#### 5.2.4. Le germon

Les prises totales de germon sont relativement modestes par comparaison avec les prises d'autres thons majeurs (près de 21 000 tonnes en 2004). L'essentiel des prises est réalisé par Taiwan (44%), l'Indonésie (22%) et le Japon (15%) avec leurs flottes palangrières. La C.E. est un intervenant modeste sur cette espèce.

*Tableau 47 : Rappel des prises 2004 de germon (ALB) par pavillon. Source : CTOI*

| Pavillon               | Prises de germon (tonnes) | % total   |
|------------------------|---------------------------|-----------|
| Taiwan                 | 9 116                     | 44%       |
| Indonésie              | 4 565                     | 22%       |
| Japon                  | 3 240                     | 15%       |
| NEI-Deep-freezing      | 1 178                     | 6%        |
| Seychelles             | 939                       | 4%        |
| Espagne                | 608                       | 3%        |
| France-Reunion         | 431                       | 2%        |
| France                 | 77                        | 0%        |
| <b>Sous total C.E.</b> | <b>1 116</b>              | <b>5%</b> |
| Korea, Republic of     | 350                       | 2%        |
| NEI-Fresh Tuna         | 125                       | 1%        |
| Divers pavillons       | 305                       | 1%        |
| <b>TOTAL</b>           | <b>20 934</b>             |           |

Le germon est exploité surtout par les flottes palangrières asiatiques dans le sud de l'océan indien. Les captures par les flottes européennes de senneurs ou de palangriers restent faibles.

La qualité des informations sur cette espèce s'est considérablement améliorée, mais il manque encore des données importantes sur les structures de tailles des individus pêchés par des palangriers asiatiques, et des données de captures de palangriers glaciers. En outre, un segment de palangriers INN exercerait une pression de pêche non négligeable, sans fournir de données qui doivent être estimées.



Le Comité Scientifique n'a pas réussi à faire d'évaluations plausibles. Les tendances semblent cependant indiquer une situation où les captures sont au-dessus de la PME et qu'en conséquence, la pêche actuelle ne serait pas soutenable. Cette tendance n'est pas confirmée par les structures de taille qui ne marquent pas de diminution de la taille des poissons pêchés.

Le Comité Scientifique recommande à la Commission la plus grande prudence si elle autorise des augmentations de l'effort et des captures avant que les problèmes de l'évaluation du stock aient pu être résolus.

#### 5.2.5. L'espadon

Les prises d'espadon ont avoisiné les 30 000 tonnes en 2004. Taiwan est la première entité de pêche avec 38% des prises déclarées, devant la C.E. avec 21%. L'espadon se pêche presque exclusivement à la palangre.

*Tableau 48 : Rappel des prises 2004 d'espadon (SWO) par pavillon. Source : CTOI*

| Pavillon               | Prises d'espadon (tonnes) | % total    |
|------------------------|---------------------------|------------|
| Taiwan, China          | 11 294                    | 38%        |
| Espagne                | 4 290                     | 14%        |
| Portugal               | 1 012                     | 3%         |
| France-Réunion         | 957                       | 3%         |
| <b>Sous total C.E.</b> | <b>6 259</b>              | <b>21%</b> |
| Indonésie              | 2 640                     | 9%         |
| NEI-Deep-freezing      | 1 449                     | 5%         |
| Sri Lanka              | 1 374                     | 5%         |
| Japon                  | 1 241                     | 4%         |
| Seychelles             | 1 113                     | 4%         |
| Divers pavillons       | 4 611                     | 15%        |
| <b>TOTAL</b>           | <b>29 981</b>             |            |

Différentes études génétiques n'ont pas démontré l'existence de sous-stocks dans l'océan indien. On relève cependant que les CPUE sont variables d'un endroit à un autre, suggérant que les migrations de l'espadon sont plus lentes que pour les thonidés (on parle de viscosité élevée du stock).

Le Comité Scientifique n'a pu réaliser que des travaux préliminaires sur ce stock. Les principales tendances sont que la biomasse d'espadon a diminué fortement depuis les années 1990, surtout dans la partie occidentale de l'océan indien. Les captures ont diminué depuis 5 ans bien que l'effort ait augmenté, confirmant que les biomasses décroissent. Il n'existe pas cependant de signes de diminution de la taille moyenne des individus capturés.

La viscosité des migrations et la fidélité apparente des espadons à des zones particulières sont une source d'inquiétude car ces éléments conduisent à des situations de surexploitation localisée. Un tel phénomène serait déjà observé dans le sud-ouest de l'océan indien.

Le Comité Scientifique conclut que le niveau courant des captures n'est vraisemblablement pas soutenable, avec une inquiétude particulière pour l'océan indien occidental. Le Comité Scientifique recommande que des mesures destinées à contrôler et/ou réduire l'effort de pêche soient mises en place.

Pour toutes les autres espèces sous le mandat de la CTOI, il n'existe pas d'évaluations des stocks.

## 6. Mode de gestion des pêcheries dans la zone de pêche de Madagascar

### 6.1. Le cadre législatif national

La législation relative à la pêche maritime à Madagascar s'articule autour de l'ordonnance N° 93-022 du 4 mai 1993 portant réglementation de la pêche et de l'aquaculture, qui est le texte de base en la matière, et le décret n° 94-112 du 18 février 1994 portant organisation générale des activités de pêche maritime, qui en est le principal texte réglementaire d'application. D'autres textes réglementaires ont été adoptés pour assurer la mise en œuvre des dispositions de ces deux textes. On signalera également que plusieurs textes réglementaires antérieurs à l'adoption de l'ordonnance de 1993 demeurent en vigueur, notamment ceux relatifs à la pêche des holothuries, et ceux régissant la pêche aux chaluts.

L'ordonnance de 1993 s'applique à l'ensemble des eaux maritimes placées sous la juridiction de l'Etat malgache conformément aux dispositions de l'ordonnance N° 85-013 du 16 septembre 1985 fixant les limites des zones maritimes (mer territoriale, plateau continentale et zone économique exclusive) de la République Démocratique de Madagascar et aux eaux continentales, qu'elles soient douces ou saumâtres (article premier). Le cadre législatif ne s'applique par conséquent pas aux navires de pavillon malgache qui exerceraient dans les eaux internationales, ce qui ne permet pas à Madagascar d'exercer sa responsabilité d'Etat du pavillon dans l'esprit de l'Accord visant à favoriser le respect par les navires de pêche en haute mer des mesures internationales de conservation et de gestion dont Madagascar est partie<sup>10</sup>.

Les différentes activités de pêche sont classées en 4 catégories distinctes en fonction de leur finalité:

- (a) la *pêche de subsistance* est définie comme celle ayant pour objet essentiel le prélèvement d'espèces comestibles nécessaires à la nourriture du pêcheur ou des personnes qui sont à sa charge. L'utilisation de la terminologie *objet essentiel* indique que la vente d'une partie des captures, comme cela est souvent le cas dans la pratique, n'a pas pour effet de changer la nature de l'activité et par conséquent d'affecter la nature du régime juridique applicable;
- (b) la *pêche commerciale*, qui peut être soit traditionnelle<sup>11</sup>, artisanale<sup>12</sup> ou industrielle<sup>13</sup>, est pratiquée à des fins de profit par des personnes physiques ou morales et donne lieu à la vente habituelle des produits;
- (c) la *pêche récréative* est celle pratiquée en amateur à des fins sportives ou de loisir; et
- (d) la *pêche scientifique ou d'expérimentation* est celle pratiquée dans le but de favoriser la recherche en vue d'accroître les connaissances sur les ressources biologiques et les techniques de pêche (article 3).

Les navires de pêche et d'appui sont également classés en quatre catégories distinctes, à savoir, les navires nationaux, les navires étrangers, les navires étrangers basés à Madagascar et les navires étrangers affrétés par des personnes physiques ou morales malgaches (article 4). La définition de chacune de ces catégories est contenue dans le décret d'application N° 94-112 du 18 février 1994. Le distinguo entre ces catégories

<sup>10</sup> Ces principes sont réitérés dans l'Accord des Nations Unies sur les stocks chevauchants et les stocks grands migrants et dans le plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée que l'Etat malgache a décidé de respectivement ratifier et signer prochainement

<sup>11</sup> Toute activité de pêche pratiquée à pied ou au moyen d'une pirogue avec ou sans moteur (et donnant lieu à la vente des produits) est une activité de pêche traditionnelle (article 4 du décret N° 94-112 du 18 février 1994).

<sup>12</sup> La pêche artisanale est définie comme toute activité de pêche au moyen d'une embarcation munie d'un moteur de puissance inférieure ou égale à 50 chevaux (article 4 du décret N° 94-112 du 18 février 1994).

<sup>13</sup> Il s'agit de toute pêche pratiquée au moyen d'une embarcation munie d'un moteur de puissance supérieure à 50 chevaux (article 4 du décret N° 94-112 du 18 février 1994).

est basé sur la nature du pavillon du navire et son lien avec le territoire. Ainsi un navire étranger qui débarque ses prises à Madagascar et embarque au moins 80% de marins malgaches sera considéré comme basé à Madagascar avec les traitements préférentiels prévus pour le coût de la licence.

#### **6.1.1. L'accès aux pêcheries**

L'accès aux pêcheries malgaches est soumis à un régime d'autorisation préalable. Ainsi, pour exercer la pêche artisanale ou industrielle dans les eaux sous juridiction malgache, tout navire de pêche, qu'il batte pavillon national ou étranger, doit être muni d'une licence de pêche qui précise notamment les espèces cibles et engins de pêche utilisés. Cette disposition exonère les pêcheurs traditionnels de l'obtention d'une telle autorisation. La pêche dans ces eaux est prioritairement réservée aux navires nationaux, mais des licences de pêche peuvent être accordées aux navires étrangers pour l'exercice de la pêche industrielle ou artisanale soit dans le cadre d'accords bilatéraux ou multilatéraux conclus entre le ou les Etats de pavillon et l'Etat malgache ou dans le cadre d'un accord conclu entre ce dernier et une société ou association de pêche étrangère. La délivrance de toute licence de pêche est assujettie au paiement d'une redevance (articles 12 et 13).

Les navires d'appui et de collecte de produits de la pêche traditionnelle sont également soumis à un régime d'autorisation de collecte. Par ailleurs, Un navire de collecte ne peut opérer que dans la ou les zones inscrites sur son autorisation de collecte. Il est strictement interdit aux navires d'appui et aux vedettes, embarcations et navires de collecte de pratiquer la pêche ou d'effectuer des opérations de traitement, de conditionnement et/ou de congélation à bord (articles 1 à 7 de l'arrêté N° 060-2005 du 17 janvier 2005).

Selon la réglementation en vigueur, les licences de pêche des navires battant pavillon malgache, des navires affrétés par des personnes physiques ou morales malgaches et des navires étrangers basés à Madagascar devraient être délivrées par le Ministre chargé de la pêche après avis de la Commission Interministérielle. En pratique, elles sont accordées par le Ministre chargé de la pêche sans avis consultatif de la dite commission puisque celle-ci n'a jamais été établie (article 13 du décret N° 94-112 du 18 février 1994).

#### **6.1.2. Réglementation technique spécifique à la pêche crevettière**

La pêche crevettière constitue le seul sous-secteur organisé de la filière pêche à Madagascar. Les armateurs de la flotte chalutière industrielle et artisanale ont créé le Groupement des Armateurs à la Pêche Crevettière de Madagascar (GAPCM). Il comprend 13 membres dont 4 sociétés de pêche artisanale. Parmi ces dernières, deux appartiennent aux armements industriels. Le GAPCM gère les ressources crevettières en étroite collaboration avec la DPRH et le CSP. La plupart des mesures de conservation et de gestion adoptées ces dernières années ont été initiées par le GAPCM.

##### **Effort de pêche**

En mai 1999, face à la raréfaction des stocks de crevettes il a été décidé de limiter l'effort de pêche global exercé sur cette ressource. Le nombre de licences a été fixé à 36 pour l'ensemble de la pêche artisanale et à 75 pour la pêche industrielle dont 69 peuvent être exploitées sur la côte ouest et 6 sur la côte est (article 9 du décret N° 2000-415 du 16 juin 2000). Les licences de pêche industrielle sont réparties par zone géographique :

Toute décision de réduction de l'effort de pêche proposée par l'Observatoire économique doit être effectuée en concertation avec le GAPCM de manière équitable en appliquant une réduction proportionnelle des licences accordées à chaque société, par valeur entière, et par zone concernée. Les modalités d'indemnisation des licences retirées pour réduction de l'effort de pêche sont fixées par voie réglementaire (articles 30 à 31 du décret N° 2000-415 du 16 juin 2000)

### Capacité de pêche

Aucun navire ou embarcation dûment habilité à pratiquer la pêche crevetteière ne peut utiliser un moteur d'une puissance supérieure à 500 chevaux (article 5 du décret N° 94-112 du 18 février 1994).

### Zone de pêche prohibée

En 1922, la pêche de toute espèce de poissons au moyen de chalut a été interdite dans la zone des deux milles à compter de la côte. Cette interdiction a été assouplie en 1973 par l'adoption d'un décret autorisant l'administration chargée des pêches à permettre l'utilisation de chalut pour pêcher la crevette dans la zone des deux milles à travers les conditions d'utilisation de la licence. Il résulte de cette disposition que nul ne peut pêcher la crevette au moyen de chalut dans la zone des deux milles à moins d'y avoir été spécifiquement autorisé dans la licence de pêche. L'autorisation ou non de pêcher dans cette zone est par conséquent laissée à l'appréciation de l'administration chargée des pêches. Dans la pratique, on observe que l'ensemble des chalutiers crevetteiers titulaires d'une licence de pêche opèrent dans la zone des deux milles même si aucune mention le prévoyant n'est spécifiée sur la licence.

Pour apporter une réponse à la question des 2 milles, l'Administration a décidé de créer des Zones d'Aménagement Concerté (ZAC), compatibles avec les réalités locales et notamment coutumières. L'objectif est, à travers une plateforme de concertation et grâce à la responsabilisation de toutes les parties prenantes, « de concilier les revendications concurrentes sur les ressources et les espèces marines, d'assurer la pérennisation des activités en limitant les conflits interprofessionnels, d'améliorer les conditions d'exploitation et de traitement des produits, et enfin d'adopter une démarche d'action participative. »

Le projet de ZAC, financé par l'Agence Française pour le Développement (AFD) est entré actuellement dans sa phase de démarrage. Trois zones ont été sélectionnées : la baie d'Ambaro, la baie d'Antongil et Morondava. Ce projet a vocation à s'étendre à toutes les zones de pêche dans le futur.

### Engins de pêche

Les plus petites mailles des chaluts à crevettes ne peuvent être inférieures à 25 mm de côté et celles situées dans les ailes des chaluts ne peuvent être inférieures à 30 mm de côté.

Chaque navire opérant dans les eaux sous souveraineté ou juridiction malgache, équipé d'un moteur de plus de 25 CV, peut utiliser un ou plusieurs chaluts totalisant au maximum 69 mètres de corde de dos. Il s'agit d'une mesure relativement novatrice et qui semble efficace.

Les chaluts à crevettes utilisés sur la côte ouest de Madagascar doivent être équipés d'un dispositif d'échappement des poissons d'accompagnement (BRD) et d'un dispositif d'échappement des tortues (TED). L'installation de ces dispositifs répond à un double objectif, d'une part, la diminution des rejets qui sont importants dans la pêche chalutière crevetteière et d'autre part, la certification des crevettes malgaches par les autorités américaines en vue de l'exportation de ces produits sur le lucratif marché nord américain (article 12 nouveau du décret N° 71-238 du 18 mai 1971 tel qu'introduit par l'article 1<sup>er</sup> du Décret N° 2003-1101 du 25 novembre 2003).

### **6.1.3. Réglementation technique des autres pêcheries**

#### Effort de pêche

Le Ministre chargé de la pêche fixe le nombre de navires de pêche qui peut pêcher dans les eaux sous juridiction malgache et déterminer des quotas pour chacune des espèces autorisées (article 22 du décret N° 94-112 du 18 février 1994). Fin 2004, le Ministre chargé de la pêche a adopté un avis aux exploitants dans lequel il informe ces derniers du gel des licences autorisant l'exploitation des coquillages, requins et holothuries en raison de la surexploitation de ces espèces.

### Périodes de fermeture

La pêche, la mise en vent, la vente, l'achat, le transport, le colportage et la mise en conservation des langoustes sont interdits du 1<sup>er</sup> octobre au 31 décembre de chaque année (article 2 du décret N° 2003-1119 du 25 novembre 2003).

### Engins de pêche

Les plus petites mailles des chaluts à poisson ne peuvent être inférieures à 45 mm de côté (article 12 nouveau du décret N° 71-238 du 18 mai 1971 tel qu'introduit par l'article 1<sup>er</sup> du Décret N° 2003-1101).

Le maillage des engins de pêche utilisés pour toute activité de pêche en eaux profondes ne peut être inférieur à 70 mm. Ces dispositions sont applicables aux chaluts quel qu'en soit la partie, à savoir les ailes, le dos ou l'amorce (article 1<sup>er</sup> de l'arrêté N° 1612-2002 du 31 juillet 2002).

Il est interdit d'utiliser en cours d'exploitation des moyens ou dispositifs ayant pour objet de diminuer ou d'obstruer d'une façon quelconque le maillage d'une partie d'un engin de pêche (article IV de l'arrêté N° 0112 du 12 janvier 1974).

### Taille minimale de capture

Il est interdit :

- (a) de pêcher, traiter en vue de conservation et commercialiser les holothuries (trépangs ou concombre de mer) d'une taille inférieure à 11 cm à l'état frais et à 8 cm à l'état sec. Tout individu de taille inférieure capturé doit être immédiatement rejeté à la mer (articles 1 et 2 de l'arrêté 0525 du 5 février 1975) ;
- (b) de pêcher, mettre en vente, vendre, acheter, transporter, colporter et mettre en conservation des langoustes d'une taille inférieure à 20 cm, antennes non comprises. Tout individu de taille inférieure capturé doit être immédiatement rejeté à la mer (article 7 du décret N° 62-655 du 27 décembre 1962).

### Espèces

Il est interdit de pêcher mettre en vente, vendre, acheter, transporter, colporter et mettre en conservation des langoustes femelles ovées (article 7 du décret N° 62-655 du 27 décembre 1962).

#### **6.1.4. Mesures de suivi, contrôle et surveillance**

##### **➤ Mesures applicables à l'ensemble des navires opérant dans les eaux sous souveraineté ou juridiction malgache**

#### **Balise satellitaire de positionnement (VMS)**

Tout navire opérant dans les eaux sous juridiction malgache à des fins de recherche, de prospection ou de pêche doit être équipé d'une balise satellitaire de positionnement Argos ou Inmarsat C. L'installation d'une telle balise est une condition préalable à la délivrance de la licence. Cette balise doit être fonctionnelle (article 1<sup>er</sup> de l'arrêté N° 1613-2002 du 31 juillet 2002). On observera que le système de suivi satellitaire des navires de pêche avait déjà été introduit lors de la campagne de pêche 2000 pour les chalutiers crevettiers (article 8 du décret N° 2000-415 du 16 juin 2000).

#### **Inspection technique**

En principe, aucune licence de pêche de chalutage ne peut être délivrée à un navire de pêche industrielle si celui-ci n'a pas fait l'objet d'une double inspection technique par l'administration de la marine marchande et par l'administration des pêches. La première vise à vérifier la conformité du navire avec les normes de

sécurité, d'habitabilité et d'hygiène à bord alors que la seconde assure le contrôle de conformité des engins de pêche et du matériel de conservation ou de traitement des captures à bord avec la législation en vigueur (article 3 du décret N° 71-238 du 18 mai 1971)<sup>14</sup>.

#### Données statistiques

Les capitaines des navires de pêche industrielle et artisanale titulaire d'une licence de pêche au chalut sont tenus de fournir à l'administration des pêches un relevé des captures précisant le lieu de pêche (article 9 du décret N° 71-238 du 18 mai 1971).

Tout propriétaire de navire d'appui à la pêche crevettière et/ou d'embarcation de collecte des crevettes est tenu de soumettre mensuellement à l'administration chargée des pêches les statistiques concernant les produits halieutiques collectés ou/et transportés (article 4 de l'arrêté N° 060-2005 du 17 janvier 2005).

#### ➤ Navires étrangers

Dans cette section ne sont examinées que les mesures de générales de SCS prévues dans la réglementation des pêches maritimes, hors dispositions spécifiques inscrites dans les accords de pêche de tous types avec des intérêts étrangers.

#### Original de la licence

L'original de la licence de pêche doit être détenu à bord du navire (article 26 du décret N° 94-112 du 18 février 1994).

#### Conditions de transit

Tout navire étranger transitant dans les eaux sous juridiction malgache doit ranger et arrimer ses engins de pêche de telle manière qu'ils ne puissent être facilement utilisés (article 21 du décret N° 94-112 du 18 février 1994).

#### Déclaration d'entrée et de sortie de la zone de pêche malgache

Les navires étrangers dûment autorisés à pêcher dans les eaux maritimes malgaches doivent déclarer au Ministère chargé de la pêche leur entrée et sortie de cette zone et doivent communiquer leur position à intervalles réguliers pendant toute la durée de leur présence dans ladite zone (article 23 du décret N° 94-112 du 18 février 1994).

#### Données statistiques

Le capitaine de tout navire de pêche battant pavillon étranger dûment autorisé à opérer dans la zone de pêche malgache est tenu de tenir un journal de pêche dans lequel sont consignées, pour chaque jour de pêche, les informations suivantes : (a) la zone de capture ; (b) les conditions météorologiques ; (c) les engins de pêche utilisés ; (d) le tonnage capturé par espèces principales ; (e) contrôle le tonnage des captures accessoires ; et (f) toutes autres informations qui peuvent être demandées par les autorités malgaches. Ce journal doit être communiqué tous les mois à l'administration chargée des pêches (article 28 du décret N° 94-112 du 18 février 1994).

#### ➤ Régime des sanctions

La nomenclature des infractions contenue dans l'ordonnance de 1993 distingue cinq catégories d'infraction (articles 21 à 25) qui sont présentées dans le tableau ci-dessous.

---

<sup>14</sup> Il ne semble pas que cette disposition ait été abrogée par le décret N° 94-112 du 18 février 1994.

Tableau 49 : Infractions et sanctions prévues par l'ordonnance de 1993 (1 € = 12 500 FMG base 2005)

| Infractions  | Sanctions   |
|--|---|
| <b>Catégorie 1</b>   |   |
| Pêche sans licence (navires étrangers)   | Amende d'un montant compris entre 80 000 et 400 000 Droits de Tirages Spéciaux (DTS) et détention du navire jusqu'au dépôt d'une caution satisfaisante, confiscation des captures à bord ou du produit de leur vente et des substances et engins de pêche utilisées pour commettre l'infraction <sup>15</sup> .   |
| <b>Catégorie 2</b>   |   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pêche sans licence (navires nationaux)</li> <li>• Pêche au moyen de substances toxiques, d'explosifs ou de procédés électriques</li> <li>• Pêche au moyen d'un dispositif permettant l'immersion prolongée</li> <li>• Pêche au moyen d'un mode ou instrument de pêche prohibé ou détention d'un tel instrument</li> <li>• Pêche et/ou collecte dans une zone ou période interdite</li> <li>• Pêche et/ou collecte d'espèces dont la capture est prohibée ou la taille n'est pas réglementaire</li> <li>• Non respect des quotas autorisés par espèce</li> <li>• Non respect des dispositions relatives à la qualité et à la salubrité, au traitement et à la commercialisation des produits halieutiques</li> <li>• Destruction ou dissimulation des preuves d'une infraction</li> <li>• Obstruction délibérée aux opérations de surveillance et de contrôle effectuées par les agents de surveillance</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Amende d'un montant compris entre 15 000 et 150 000 FMG pour la pêche récréative ou de subsistance</li> <li>• Amende d'un montant compris entre 25 000 et 250 000 FMG pour la pêche traditionnelle</li> <li>• Amende d'un montant compris entre 500 000 et 5000 000 FMG pour la pêche artisanale</li> <li>• Amende d'un montant compris entre 15 000 000 et 150 000 000 FMG pour la pêche scientifique ou expérimentale</li> <li>• Amende d'un montant compris entre 50 000 000 et 500 000 000 FMG pour la pêche industrielle</li> </ul> |
| <b>Catégorie 3</b>   |   |
| Toutes infractions aux dispositions de l'ordonnance de 1993 et de ses règlements d'application qui ne sont pas expressément prévues par l'ordonnance de 1993   | Amende d'un montant compris entre 10 000 et 100 000 FMG   |
| <b>Catégorie 4</b>   |   |
| Création d'un établissement d'aquaculture sans autorisation sur le domaine public  | Amende d'un montant compris entre 20 000 et 100 000 FMG par are d'espace exploité   |
| <b>Catégorie 5</b>   |   |
| Agression ou obstruction avec violence d'un agent de surveillance ou menace à un agent de surveillance dans l'exercice de ses fonctions  | Application des sanctions prévues par les dispositions pertinentes du Code pénal  |

Le barème des sanctions est relativement incomplet. Ainsi, toutes les sanctions qui ne sont pas expressément citées tombent dans la catégorie 3, avec une amende dont la contre-valeur est comprise entre 0,80 € et 8 € uniquement. Ainsi, par exemple, la non-utilisation de l'émetteur VMS par un navire étranger dans la zone de pêche, la non-notification des entrées sorties ou la non-déclaration des captures par des navires licenciés tombent sous le coup de cette sanction peu dissuasive.

Les autorités malgaches privilégient la procédure transactionnelle pour le règlement des sanctions. En l'absence d'accord ou de déclenchement de cette procédure, les infractions en matière de pêche qui constituent des délits et à ce titre font l'objet de poursuites judiciaires, sont jugées devant les tribunaux de police de 1<sup>ère</sup> instance.

#### 6.1.5. Synthèse

Cette revue du cadre législatif national indique qu'il existe finalement peu de mesures de gestion. La pêcherie crevettière est l'exception, avec une série de mesures destinées à réguler les capacités et l'effort, et les engins de pêche utilisés. La législation prévoit même des mesures de protection de l'environnement avec l'emploi obligatoire de dispositifs de réduction des prises accessoires et d'exclusion des tortues marines. La qualité de la gestion de cette pêcherie est reconnue au niveau international, et est devenue

<sup>15</sup> La valeur du DTS est basée sur la valeur d'un panier de devise (USD, EUR, GBP et JPY). En janvier 2006, le DTS était égal à 1,45 USD

source d'inspiration pour d'autres pays. Cette gestion est le résultat d'un partenariat étroit entre le secteur public et les armateurs qui jouent un rôle proactif comme force de proposition.

Cette force de proposition n'existe pas pour les autres pêcheries, et le cadre législatif est très limité sur les mesures applicables. Elles ne concernent que les tailles minimales de deux espèces et des considérations sur les engins de pêche. Il n'y a pas d'objectifs de gestion des capacités ou des prélèvements, ni de mesures techniques sur les tailles minimales ou périodes de pêche.

Si il existe un système de suivi des capacités de pêche pour les segments artisans et industriels avec l'attribution de licences, la pêche traditionnelle, qui est une pêche non-motorisée mais commerciale, n'est pas astreinte à un tel dispositif. Toute personne peut ainsi entrer dans la pêcherie et vendre ses captures sans que l'administration ne soit saisie. Quand le secteur agricole souffre de sécheresses ou de méventes, on observe ainsi que des individus se mettent à la pêche commerciale, non pas par atavisme, mais par nécessité. Le développement du secteur de la collecte est également un facteur incitatif car il procure des débouchés commerciaux au segment traditionnel. L'expansion non-contrôlée du secteur traditionnel diminue en particulier la portée des mesures de gestion sur la crevette en augmentant les prises de juvéniles avant qu'ils ne soient recrutés dans la pêcherie artisanale et industrielle. La mise en place d'un système d'autorisation relève pour l'instant de l'impossible compte-tenu du faible niveau de décentralisation de l'administration et de la qualité des infrastructures routières. La réponse de l'administration à ce problème a été le lancement du projet Zone d'Aménagement Concertée (ZAC) dont l'objectif est d'associer toutes les parties prenantes à la gestion de zones de pêche données.

## 6.2. Les accords de pêche

### 6.2.1. Présentation générale

L'Etat malgache se réserve le droit de signer des accords de pêche avec d'autres Etats ou avec des sociétés privées. Depuis 2003, l'Arrêté 20510/2003 définit des modèles de protocoles d'accord standards, mis en ligne sur le site du Ministère de l'Agriculture<sup>16</sup>, et qui concernent les navires étrangers ou nationaux, ciblant divers types de ressources. L'Arrêté exclut expressément les possibilités de pêche aux thonidés négociées avec la Communauté du champ d'application de cet arrêté.

En 2005, les accords signés sont comme le montre le tableau suivant d'après les informations recueillies lors de la mission réalisée pour cette étude. Ces accords ont donné lieu à la prise effective de licences comme indiqué dans la colonne de droite, avec une indication du nombre maximum de navires quand celui-ci est connu.

*Tableau 50 : Les différents accords de pêche en vigueur en 2005 (accords privés et bilatéraux)*

| Signataire de l'accord                             | Nombre de licences effectif en 2005                      |
|--|--|
| ANABAC (association professionnelle espagnole)     | 5 thoniers senneurs de pavillon seychellois (max. 7)     |
| CALVO PESCA INDICO (société privée espagnole)      | 2 thoniers senneurs de pavillon seychellois (max. 5)     |
| DAE YOUNG (Société privée australienne)            | 2 palangriers de pavillon coréen (max. 2)                |
| EUNICE (Société privée taiwanaise)                 | 21 palangriers pavillons divers (max. 30)                |
| INTERTUNA (Société privée néerlandaise)            | 2 senneurs de pavillon seychellois (max. 2)              |
| Japan Tuna (association professionnelle japonaise) | 12 palangriers de pavillon japonais (max. 20 à 40)       |
| ONDINES (Société privée de droit malgache)         | 3 palangriers de pavillon malgache                       |
| SAPMER (Société privée française)                  | 1 navire-mère langoustier de pavillon français + annexes |
| Communauté européenne                              | Pour mémoire : maximum de 40 senneurs et 40 palangriers  |

Certains de ces protocoles d'accord ont pu être consultés dans le détail, il s'agit des accords entre Madagascar et la Japan Tuna, Dae Young, et la société taiwanaise Eunice. Le protocole liant la société

<sup>16</sup> <http://www.maep.gov.mg/fr/loiframe.htm>



malgache Ondines au Gouvernement (accord entre nationaux) a pu également être consulté (il s'agit suivant la nomenclature locale d'un accord avec une société malgache non basée à Madagascar).

### 6.2.2. Les navires et pêches concernés

Les différents protocoles sont changeants. Ainsi, le protocole avec la Japan Tuna demande à ce que les caractéristiques des navires soient dûment certifiées par les autorités japonaises, celui avec Dae Young précise que les navires doivent être de pavillon coréen avec un certificat de nationalité fourni par les autorités du pays. Par contre, le protocole avec la société Eunice ne précise rien sur la nationalité des navires. De fait, on s'aperçoit dans le détail que les navires envoyés sous ce protocole sont de nationalités diverses (Mongolie, Indonésie, Taïwan, Chine, Seychelles) et pour la plupart non-autorisés par leur nationalité ou par leurs Etats du pavillon à pêcher le thon dans l'océan indien.

Les mentions sur les engins pratiqués sont généralement assez claires. Les espèces cibles sont désignées sous le couvert d'appellation divers (thonidés, thons et espèces assimilées), avec une liste d'espèces accessoires admissibles précisées uniquement pour l'accord avec la Japan Tuna.

### 6.2.3. Le coût de l'accès

Les différents protocoles ne dérogent pas sur ce point avec les barèmes de prix mis en ligne sur le site du Ministère de l'Agriculture. Les prix sont forfaitaires et dépendants de la jauge du navire (exprimée en TJB). En tant que protocoles privés, le coût de l'accès est supporté par les sociétés uniquement. On rappellera que pour les navires européens sous accord, le prix de la licence est variable après un certain seuil de capture, et que la Communauté verse une contrepartie à l'Etat malgache en sus des frais de licence payés par les armateurs.

Si l'on compare les prix nominal des licences payées par les armateurs de la CE sous accord, avec celui payé par les armateurs sous protocole privé, on note, sur la base d'une campagne de 3 mois<sup>17</sup> et hors quantités additionnelles, que le coût payé par les armements de la CE est 6 fois inférieur aux licences libres pour les palangriers, et 4,5 fois inférieur pour les armements de la CE. Au prix actuel de la tonne additionnelle (25 € la tonne), le coût de la licence pour les senneurs européens atteint celui des licences libres pour 512 tonnes pêchées dans la zone malgache, et à partir de 416 tonnes pour les palangriers. On relève que dans l'histoire des relations avec Madagascar, des senneurs atteignent ou dépassent relativement fréquemment ces 512 tonnes, alors que les palangriers ne dépassent qu'exceptionnellement les 100 tonnes.

*Tableau 51 : Comparaison du prix des licences payées par les armateurs sous protocole Madagascar-CE et sous accord privé.*

| Palangrier de 350 TJB  |   |
|--|---|
| <b>Coût licence armateur CE</b>                                | <b>Coût licence libre appliqué aux autres navires</b>   |
| 1 750 € pour l'année (+25 € par tonne au dessus de 70 tonnes)  | 1 000 USD de droit d'entrée plus 4 000 USD par mois, soit 13 000 USD pour une campagne de 3 mois. |
| Senneur de 1 500 TJB   |   |
| <b>Coût licence armateur CE</b>                                | <b>Coût licence libre appliqué aux autres navires</b>   |
| 2 800 € pour l'année (+25 € par tonne au dessus de 112 tonnes) | 1 000 USD de droit d'entrée plus 5 000 USD par mois, soit 16 000 USD pour une campagne de 3 mois. |

Si l'on raisonne sur l'ensemble des possibilités de pêche, l'accord avec la Communauté représente un montant global estimatif de 1 007 000 € (825 000 € de contrepartie + 40 licences senneurs à 2 800 € + 40 licences palangriers à 1 750 €). Le même accord privé avec 40 senneurs (40 licences à 16 000 USD) et 40 palangriers (40 licences à 13 000 USD) représente un montant total de 1 160 000 USD (940 000 €), soit sensiblement la même valeur que l'accord communautaire. En cas de dépassement des tonnages de

<sup>17</sup> Durée de pêche habituelle dans le Canal du Mozambique.

référence (contrepartie et licences), le coût de l'accès augmente pour l'accord avec la Communauté, alors que le prix payé par les autres pavillons reste identique.

#### **6.2.4. Embarquement de marins**

Les conditions des différents protocoles sont différentes. Les navires de la société Dae Young doivent embarquer au moins deux marins malgaches, le protocole pour la société taiwanaise Eunice est muet sur ce point, tandis que les navires de la Japan Tuna sont temporairement exemptés de cette obligation. Les navires communautaires doivent embarquer au minimum 40 marins sur les 80 navires maximums de la flotte (soit en moyenne 0,5 marin par navire).

#### **6.2.5. Suivi et contrôle des flottes**

##### **➤ Entrée-Sortie**

Les navires sous protocoles privés Eunice et Dae Young doivent signaler leurs entrées-sorties de zone à chaque fois qu'ils entrent dans la zone de pêche malgache. Les navires de la Japan Tuna ont un régime dérogatoire dans la mesure où les entrées ne sont signalées que la première fois, et les sorties au départ définitif. Les allers-retours hors et dans la zone de pêche entre ces deux événements ne donnent pas lieu à déclaration d'entrée-sortie. Les navires communautaires sous accord sont astreints au régime d'entrée-sortie.

##### **➤ VMS**

Tous les navires sous accords privés se voient imposer l'emport d'une balise VMS Inmarsat C à bord afin de permettre au CSP de faire du *polling* si nécessaire. Cette disposition est différente de celle du Décret 1613/2002 qui laisse le choix entre une balise Inmarsat C ou un système Argos. Cette disposition a une conséquence pour les navires de la Japan Tuna qui sont équipés en système Argos. Les navires sous ce protocole ont obtenu un délai de 18 mois pour se conformer à cette disposition. Les positions VMS des navires communautaires sont transmises à l'Etat malgache via les *Fisheries Monitoring Centres* des Etats membres conformément au protocole signé, et non pas des navires directement à Madagascar. Les deux types de balises sont autorisés.

##### **➤ Inspection au port**

Les navires sous les protocoles Eunice et Dae Young doivent subir une visite au port lors de la première arrivée dans la ZEE malgache. Les navires de la Japan Tuna en sont dispensés par dérogation au protocole standard. Les navires européens sous accord en sont également dispensés.

##### **➤ Observateurs**

Les navires sous les protocoles Eunice et Dae Young doivent embarquer un observateur. Ceci est effectivement fait, et souvent dans des conditions déplorables sur des navires dans des conditions épouvantables. Les navires de la Japan Tuna en sont expressément exonérés par dérogation. Les navires de la Communauté peuvent embarquer des observateurs à la demande, mais ceci est rarement réalisé dans les faits.

##### **➤ Débarquements / transbordements**

Les navires concernés par les protocoles Eunice et Dae Young doivent transborder leurs captures en rade avec interdiction de le faire en haute-mer. Ceux de la Japan Tuna en sont dispensés (protocole muet sur ce point). Les navires communautaires sous accord n'ont pas d'obligations spécifiques vis-à-vis des lieux de transbordement.

##### **➤ Journaux de bord**

Les navires sous accords privés doivent soumettre des journaux de bord deux semaines après avoir quitté la zone. Les capitaines doivent en outre transmettre un résumé hebdomadaire par radio de leurs prises et zones de pêche. Les navires de la Communauté doivent envoyer leurs journaux de bord au plus tard le 31

mars de l'année suivante (soit 9 mois après la campagne du Canal du Mozambique) et sont dispensés de communications hebdomadaires sur leurs prises.

#### 6.2.6. Synthèse

Il est possible de négocier des accords privés à Madagascar avec plus ou moins de dérogations par rapport au protocole standard. Le protocole signé avec la société Eunice apparaît particulièrement imprudent et dangereux car il laisse le champ libre à des pratiques proches de l'activité IUU. C'est dans les faits ce qu'il s'est passé avec l'arrivée sous ce protocole en 2005 de 21 navires, dont 17 qui ne figurent pas sur la liste des navires autorisés de la CTOI, soit parce qu'ils battent un pavillon d'une partie non contractante (la Mongolie), soit parce qu'ils n'ont pas été placés par les Etats du pavillon sur la liste des navires autorisés de la CTOI, ce qui peut signifier qu'ils n'ont pas une existence légale ou ne rencontrent pas les conditions pour être reconnus par leurs pavillons (passé IUU par exemple). A noter qu'en toute logique ces navires ne peuvent débarquer du thon car non autorisés et que pour le faire, ils doivent passer par un système de blanchiment. Ce type de comportement, finalement encouragé par Madagascar, a des conséquences négatives sur les actions de la Communauté internationale pour la gestion des thonidés. Il y a donc une faute de la part des autorités que l'on pense liée à une méconnaissance des règles de base de la CTOI (vérifiée lors de la mission) et à un manque de contrôle technique interne de la part de l'Etat sur les protocoles qui restent à la discrétion du Ministre en l'absence de la Commission Interministérielle prévue à l'article 13 du décret N° 94-112 du 18 février 1994.

Le cas de la Japan Tuna illustre par ailleurs qu'il est possible d'obtenir des dérogations vis-à-vis du régime de contrôle applicable. Ceci dit, le Japon est l'une des parties contractantes de la CTOI et c'est un Etat qui a la réputation d'exercer ses responsabilités sur les navires de son pavillon. Ce n'est donc pas le pire des partenaires et une certaine confiance peut lui être accordée. Par ailleurs, dans beaucoup de cas, les négociateurs de la Japan Tuna n'ont fait que mettre par écrit des dispositions qui pour certaines se révèlent inapplicables pour les navires hauturiers, et dont sont exemptés dans les faits les navires communautaires (inspections au port, embarquement obligatoire d'observateurs).

Il est *in fine* difficile de juger si les conditions de pêche négociée pour les navires de la Communauté sont favorables ou défavorables par rapport à celles obtenues par les navires sous accord privé. L'accord est favorable aux armateurs européens en termes de coût fixe pour l'entreprise, il est également favorable pour d'autres points (délai pour les journaux de bord, choix du système VMS, pas d'inspection technique à l'arrivée, dispense possible d'observateurs).

Le tableau présenté en introduction à ce chapitre révèle la présence sous accord commercial de navires battant pavillon français basé à La Réunion. Il s'agit d'un navire langoustier de 78 m qui exploite les crustacés à l'aide de bateaux gigognes qui posent des casiers. La présence de ce navire est contraire à l'esprit de l'accord de pêche qui prévoit dans son article 1 une clause d'exclusivité. L'introduction de ces navires aurait pu être possible si elle avait été évoquée et discutée en Commission Mixte comme le prévoit l'article 1 du protocole en cours, ce qui n'a pas été le cas. Ce navire a donc exploité les eaux malgaches en dehors du cadre contraignant d'un accord bilatéral, et qui plus est sur une ressource dont on ignore l'état et le potentiel. Ceci est contraire aux principes de la pêche responsable.

En dehors de accords commerciaux présentés dans les sections précédentes, il existe des possibilités de pêche expérimentale. Ces possibilités ont été maintes fois abusées par le passé, avec des navires étrangers asiatiques qui pratiquaient une réelle pêche commerciale sous ce couvert. S'agissant de navires communautaires, la possibilité d'une licence expérimentale pour un palangrier espagnol était évoquée lors du passage de la mission en janvier 2006. Le motif est une prospection à la palangre de fond, mais le projet de protocole d'accord expérimental soumis n'est pas clair sur les espèces cibles (des noms vernaculaires espagnols sont employés) et inclue notamment la langouste comme espèce cible possible, ce qui pour un palangrier relève de l'exploit. Il est certes souhaitable que des expérimentations soient conduites compte-tenu du faible niveau de connaissance sur la ressource, mais les protocoles expérimentaux signés, s'ils engagent un navire communautaire, devraient pouvoir faire l'objet d'un

contrôle destiné à vérifier l'adéquation entre la démarche scientifique entreprise et les besoins, et s'assurer que la pêche restera bien expérimentale.

### **6.3. La gestion des stocks de thonidés**

La gestion des thonidés est considérée à part dans cette section car elle relève de la CTOI, l'ORP thonière en charge pour l'océan indien. Les résolutions de la CTOI sont contraignantes pour ses parties contractantes dont font partie Madagascar et la Communauté européenne.

On peut schématiquement répartir les mesures de gestion de la CTOI en trois grands domaines :

- La lutte contre les navires INN, avec plusieurs résolutions qui visent à éliminer les activités des navires INN
- Les mesures relatives à la conservation des stocks des principales espèces exploitées
- Les mesures visant à intégrer les considérations environnementales dans le processus de gestion

#### **6.3.1. Les mesures anti-INN**

La pêche INN est l'un des principaux fléaux qui minent les efforts de conservation des thonidés. Le profil type du navire INN est un palangrier d'origine asiatique, de plus ou moins 24 m, qui exploite principalement du patudo à la palangre.

La principale résolution en vigueur est la résolution 05/02 concernant l'établissement d'une liste de navires autorisés à opérer dans la zone de la CTOI. Cette résolution impose aux parties contractantes et parties coopérantes de soumettre à la CTOI une liste des navires du pavillon de plus de 24 m autorisés à opérer dans l'océan indien, ainsi qu'une liste de navires de moins de 24 m susceptibles d'opérer en dehors de la ZEE dudit pays. Ces navires ne peuvent être placés sur cette liste (appelée liste positive) que si l'Etat du pavillon peut assumer ses responsabilités en matière de respect des mesures de la CTOI et que si le navire ou ses propriétaires n'ont pas de liens avec des activités INN. Les parties contractantes doivent empêcher les navires qui ne sont pas sur cette liste positive de pêcher, retenir à bord, transborder ou débarquer des thonidés. En outre, le programme statistique de suivi du patudo (res. 01/06) impose que seules les cargaisons venant de navire placés sur la liste positive puisse circuler librement. La résolution 05/04 demande aux parties d'échanger de l'information sur leurs navires de plus de 24 m et ceux de moins de 24 m pêchant en dehors de la ZEE, qui ont effectivement pêché l'année précédente. Les parties contractantes qui ont délivré des licences à des navires étrangers sont invitées à communiquer les détails des navires en question.

#### **6.3.2. La conservation des stocks**

La situation préoccupante de certains stocks a conduit la CTOI à adopter des résolutions visant à contrôler l'effort et les captures. La résolution 05/01 invite Taiwan à plafonner ses prises de patudo à 35 000 tonnes par an. Cette résolution prévoit également la mise en œuvre à partir de l'an prochain de quotas triennaux pour les parties qui pêchent plus de 1 000 tonnes (dont la Communauté), et invite les parties qui pêchent actuellement moins de 1 000 tonnes à soumettre des plans de développement de leurs flottes. Pour les autres espèces, la CTOI a gelé (res. 03/01) les capacités des navires ayant plus de 50 navires sur la liste positive au niveau de 2004. De nouveaux navires ne peuvent être inscrits que si des capacités équivalentes sont retirées de la liste. Pour parties contractantes de moins de 50 navires, des plans de développement des flottes doivent être également soumis.

### 6.3.3. Le suivi de l'impact environnemental

Les engins déployés pour la pêche thonière (senne, palangre, filets) capturent des espèces non-désirées. Certaines de ces espèces ont fait l'objet de plan d'action internationaux (les *IPOA*) destinés à gérer ou épargner les prises accidentelles. Suite à l'IPOA requins, la CTOI a adopté la résolution 05/05 qui demande aux parties contractantes de déclarer leurs prises de requins, d'interdire la pratique du *finning* et d'avoir à bord au plus 5% de poids d'ailerons par rapport aux poids de carcasses. Concernant les oiseaux de mer, compte-tenu de l'IPOA sur les prises accessoires de palangriers, la CTOI a adopté la résolution 05/09 qui invite les parties contractantes à respecter leurs engagements vis-à-vis de la mise en œuvre d'un plan d'action national de réduction des mortalités, et de fournir des informations scientifiques au Comité de la CTOI. Enfin, pour les tortues de mer et à la suite de l'adoption par le comité directeur de la FAO (le COFI) d'un plan pour réduire la mortalité des tortues, la CTOI a adopté la résolution 05/08 qui invite notamment les palangriers à rechercher des solutions techniques pour diminuer les prises de tortues.

### 6.3.4. Synthèse

Par comparaison avec l'ICCAT ou l'IATTC, la CTOI est une jeune ORP qui est en phase de développement. L'un des principaux problèmes de cette ORP est qu'elle tombe sous l'Article XIV de la FAO et que par conséquent, outre des problèmes de budget, elle ne peut avoir que des membres de la FAO parmi ses parties contractantes. Ceci empêche notamment l'accession de Taiwan comme entité de pêche. A ce titre, les résolutions de la CTOI ne s'appliquent pas à Taiwan, qui possède la principale puissance de pêche opérant dans la région. Par ailleurs, d'éventuelles mesures commerciales de rétorsion ne pourraient être appliquées à Taiwan pour non-respect des règles de la CTOI car contraire aux règles de l'OMC<sup>18</sup>. Ceci explique en partie que la CTOI ait des difficultés à imposer des mesures fortes notamment dans le domaine de la conservation des stocks.

La série de résolutions qui concerne la prévention de la pêche INN ne peut avoir d'effets positifs que si elles sont appliquées par tous les Etats côtiers susceptibles de pavillonner, licencier ou abriter dans ses ports de tels navires. Le cas de Madagascar est révélateur des difficultés potentielles qui peuvent se poser. Lors du passage de la mission, il a été constaté que la plupart des règles de la CTOI ne sont pas connues par les autorités du pays. La très faible participation de délégués malgaches aux réunions de la Commission peut expliquer cela. Ainsi, une expertise en soutien du CSP a estimé qu'à l'heure actuelle seule 3% des résolutions de la CTOI sont effectivement appliquées par Madagascar avec des conséquences négatives en ce qui concerne l'attribution de licences à des navires non-autorisés, l'absence d'enregistrement sur la liste positive de palangriers battant pavillon malgache, ou une inefficacité des contrôles opérés dans les ports du pays fréquentés par des navires thoniers (Diego Suarez au nord pour les senneurs, Tulear au sud pour les palangriers).

## 7. L'impact de la pêche sur l'environnement

Cette partie s'attardera davantage sur la pêche thonière. Les effets de la pêche sur l'environnement commencent à être connus à Madagascar, mais uniquement sur la pêche crevette. Il existe ainsi de nombreuses informations et données sur cette pêcherie en ce qui concerne les prises accessoires et les prises accidentelles de tortues marines. Ceci a conduit les autorités à prendre des mesures de restrictions de l'effort de pêche quand les prises accessoires sont les plus nombreuses, et à imposer par la législation l'emploi de dispositifs dans les chaluts destinés à favoriser l'échappement des petits poissons et à épargner les tortues marines. Il a été constaté par la mission que la non-utilisation de ces dispositifs est effectivement sanctionnée par les autorités. Pour les autres pêcheries, les connaissances sont très rares : on parle ainsi de prises de juvéniles pour les langoustes et les holothuries, et de dommages aux récifs

<sup>18</sup> Un Etat ne peut être sanctionné que s'il a délibérément ignoré les règles. Or, Taiwan ne peut statutairement être partie contractante de CTOI.

occasionnés par la pêche à pied sur les platiers. En dehors de ces quelques faits anecdotiques, il n'existe pas de connaissances plus spécifiques aux différentes pêcheries / habitats.

### 7.1. L'impact de la pêche sur les stocks cibles

Les conclusions du Comité Scientifique de la CTOI indique que les stocks de patudo sont dans un état préoccupant, et que les prises par tous les engins devraient être réduites. Le stock d'albacore serait proche de son point d'équilibre et il est nécessaire de prévenir toute augmentation de l'effort de pêche. Enfin, le diagnostic pour l'espadon fait état de prises actuelles au-dessus de niveaux soutenables, avec des risques de surexploitation locale.

La CTOI tente de prendre des mesures de conservation des stocks afin de garder ces ressources dans des limites viables. Le principal problème est que ces espèces sont capturées par une multitude de flottilles, dont certaines artisanales, et qu'il est difficile de prendre des mesures qui pourraient s'appliquer à tous. Les principales options retenues sont un gel des capacités et une élimination des navires pirates, avant la mise en œuvre de mesures portant sur des quotas de pêche (cas du patudo relativement bien circonscrit aux flottes industrielles).

L'un des effets négatifs de la pêche industrielle à la senne, souligné par le STCEF, est la prise de juvéniles lors des pêches sous DCP. Les navires communautaires, seychellois et iraniens prélèvent des quantités certes peu importantes de patudo et d'albacore comparativement aux palangriers, mais élevées en nombre d'individus. Ceci a pour effet d'augmenter la mortalité sur les jeunes classes et de diminuer le nombre d'individus qui pourront atteindre l'âge adulte. Cette tendance provient de la pêche sous DCP. Il s'agit d'une stratégie indispensable aux armements pour capturer des listaos, la principale espèce cible, et sans laquelle la viabilité des armements serait compromise. L'abondance exceptionnelle de gros albacore en 2003 et 2004 a permis de réduire sensiblement les prises sous DCP, jusqu'à inverser la tendance qui était jusqu'alors favorable aux coups de senne sous DCP. Ceci a probablement permis de minimiser les prises de juvéniles. En parallèle, les instituts de recherche communautaire mènent des expérimentations destinées à réduire ces prises de juvéniles : le programme FADIO dirigé par l'IRD, un programme de l'IEO sur la signature acoustique des thons juvéniles sous les DCP et le programme marquage financé par le FED qui donnera une meilleure image de la dynamique de recrutement des thonidés juvéniles.

### 7.2. Les prises accessoires

#### 7.2.1. Prises accessoires des palangriers

Deux catégories de données de capture ont été analysées : les débarquements, au cours de la période 1998-2000, des palangriers espagnols ciblant l'espadon dans l'ouest de l'océan indien (Garcia-Cortés et Mejuto, 2001) ; et les résultats de pêches expérimentales d'espadon et espèces associées, réalisées pendant la même période (mai 1998-novembre 2000) entre l'île de La Réunion et la côte Est de Madagascar, au cours d'une série de campagnes scientifiques (Poisson et Reynaud, 2001).

Les espèces débarquées par les palangriers espagnols se retrouvent dans les captures des pêches expérimentales, à quelques exceptions près (celles d'éventuels rejets non signalés). Une liste des espèces, entrant couramment dans les captures des palangriers de surface opérant dans l'ouest de l'océan indien, a été établie à partir des deux sources de données (tableau suivant).

Tableau 52 : Espèces capturées par les palangriers de surface, ciblant l'espadon dans l'ouest de l'océan indien

| Famille        | Nom scientifique                  | Nom vernaculaire       |
|----------------|-----------------------------------|------------------------|
| Xiphiidae      | <i>Xiphias gladius</i>            | Espadon                |
| Thunnidae      | <i>Thunnus obesus</i>             | Patudo                 |
|                | <i>Thunnus alalunga</i>           | Germon                 |
|                | <i>Thunnus albacares</i>          | Albacore               |
| Carcharhinidae | <i>Prionace glauca</i>            | Requin peau bleue      |
|                | <i>Carcharinus longi manus</i>    | Requin océanique       |
|                | <i>Carcharinus falciformis</i>    | Requin soyeux          |
|                | <i>Galeocerdo cuvieri</i>         | Requin tigre           |
| Sphyrnidae     | <i>Sphyrna zygaena</i>            | Requin marteau         |
| Lamnidae       | <i>Lamna nasus</i>                | Requin taupe           |
|                | <i>Isurus oxyrinchus</i>          | Requin mako            |
|                | <i>Isurus paucus</i>              | requin petite taupe    |
| Dasyatidae     | <i>Dasyatis violacea</i>          | Raie                   |
| Istiophoridae  | <i>Istiophorus platypterus</i>    | Voilier indo-pacifique |
|                | <i>Tetrapturus audax</i>          | Makaire strié          |
|                | <i>Tetrapturus pfluegeri</i>      | Makaire bécune         |
|                | <i>Tetrapturus angustirostris</i> | Makaire à rostre court |
|                | <i>Makaira nigricans</i>          | Makaire bleu           |
|                | <i>Makaira indica</i>             | Makaire noir           |
|                | <i>Makaira mazara</i>             | Marlin bleu            |
| Scombridae     | <i>Lepidocybium flavobrunneum</i> | Escolier noir          |
|                | <i>Acanthocybium solandri</i>     | Thon banane            |
| Sphyraenidae   | <i>Sphyraena barracuda</i>        | Barracuda              |
| Coryphaenidae  | <i>Coryphaena hippurus</i>        | Dorade coryphène       |

Dans les captures (exprimées en nombre d'individus) réalisées au cours de la série de campagnes scientifiques, l'espadon représente 46% des captures totales et les autres espèces 54% (figure suivante). Parmi les espèces accessoires, ce sont les thons majeurs qui dominent (28%), suivis des requins (15%) et de la dorade coryphène (6%).

Dans les débarquements des palangriers espagnols, les captures accessoires sont beaucoup plus abondantes que l'espèce cible, l'espadon, et représentent 69% des débarquements. Elles sont composées de poissons-épées (1%), de thons majeurs (3%) et surtout de requins (65%).

Même si les deux séries de données ne sont pas tout à fait comparables (les débarquements sont exprimés en poids ; et les captures des pêches expérimentales en nombre d'individus), on remarquera la différence considérable qui existe dans les proportions de requins pêchés (65% et 15%). Ceci est lié à des stratégies de pêche différentes : les navires de La Réunion ne souhaitent pas de requins et emploient des avançons en nylon pour favoriser l'échappement des requins pris. Pour les palangriers espagnols, le requin a une valeur commerciale et est en fait une seconde espèce cible après l'espadon. L'emploi d'avançons en câbles permet de retenir davantage d'individus capturés.

L'importance des débarquements de requins par les palangriers européens ciblant l'espadon dans l'ouest de l'océan indien a déjà été soulignée dans ce rapport, dans la description des pêcheries palangrières. A partir de 1998, ils n'ont cessé d'augmenter chaque année ; et sont passés d'environ 1 400 t à plus de 16 000 t en 2002 d'après les estimations de la CTOI. Les requins débarqués par les palangriers espagnols appartiennent surtout aux familles des carcharhinidae, lamnidae et sphyrnidae. Deux espèces sont dominantes : le requin peau bleue, *Prionace glauca* (85% du poids total des prises de requins), et le requin mako, *Isurus oxyrinchus* (13%).

Les prises déclarées de requins par les palangriers asiatiques sont, en comparaison, beaucoup plus faibles, inférieurs à 1 500 tonnes sur la période 1999-2004. On peut cependant raisonnablement penser que les chiffres sont en réalité beaucoup plus importants quand on remarque, par exemple, que le Japon ne déclare aucune prise de requins, et que la qualité des données transmises par ces flottilles est régulièrement critiquée au sein de la CTOI.

L'augmentation des débarquements de requins s'explique par l'existence de nouveaux débouchés (marchés des carcasses, produits dérivés), le prélèvement des ailerons et le rejet de la carcasse demeurant interdits par la législation communautaire<sup>19</sup> et depuis 2005 par la CTOI. Toutefois, le problème posé est celui de savoir si cette augmentation est due à la réduction des rejets (dont on peut alors apprécier l'importance passée), ou bien si elle est le résultat d'un changement de stratégie d'exploitation et d'une pression de pêche accrue sur ces espèces qui deviennent de fait les espèces cibles de la pêche.

Quoi qu'il en soit, cette situation est préoccupante. Les requins ont des caractéristiques biologiques (fécondité peu élevée, croissance lente et longue durée de vie) qui offrent une faible résilience à l'effort de pêche et donnent lieu à un risque élevé de surexploitation de recrutement (Garcia et al., 1995). Le tableau suivant présente les caractéristiques du potentiel reproducteur des principales espèces de requin entrant dans les captures accessoires des palangriers opérant dans l'ouest de l'océan indien. Il faut noter que de tous les requins capturés, le plus représenté dans les captures, *P. glauca*, est aussi celui qui est relativement le moins fragile (durée de gestation moins longue et nombre d'embryons plus élevé), et qui pourrait avoir le mieux résisté, jusque là, à la pression de pêche.

**Tableau 53 : Critères de potentiel reproducteur des principales espèces de requin entrant dans les captures accessoires des palangriers dans l'ouest de l'océan indien (source : Castro et al., 1999)**

| Espèces                                   | <i>I. Oxyrinchus</i> | <i>I. paucus</i> | <i>C. falciformis</i> | <i>C. longimanus</i> | <i>P. glauca</i> |
|---|----------------------|------------------|-----------------------|----------------------|------------------|
| <b>Critères de potentiel reproducteur</b> |                      |                  |                       |                      |                  |
| Age de 1ère maturité des femelles         | 7ans                 |                  | >12ans                | 4-5 ans              | 5-7 ans          |
| Age de 1ère maturité des mâles            |                      |                  | 10 ans                | 4-5 ans              | 4-6 ans          |
| Durée de la gestation                     | 12 mois              |                  | 12 mois               | 10-12 mois           | 9-12 mois        |
| Durée du cycle de reproduction            | 2 ans                |                  | 2 ans                 | 2 ans                | 1 an             |
| Nombre d'embryons                         | 12 à 20              | 2 à 8            | 6 à 14                | 1 à 14               | 28 à 62          |
| Durée de vie des femelles                 | 11,5 ans             |                  | 22 ans                |                      | 20 ans           |
| Durée de vie des mâles                    | 11,5 ans             |                  | 20 ans                |                      | 20 ans           |

Les prises accessoires d'oiseaux de mer et de tortues marines par les palangriers semblent minimes. Une étude récente de l'IEO a indiqué la prise de 22 tortues lors d'observations sur un total de 626 400 hameçons, dont 21 ont pu être relâchées vivantes en bonne condition. Un oiseau de mer, *Diomedea exulans* (l'albatros hurleur), a été pris mort sur le nombre d'hameçons précité. Ceci suggère des taux d'incidence faibles. L'IEO conduit en parallèle un programme de recherche sur les palangriers opérant dans l'océan indien visant à tester plusieurs combinaisons d'hameçons et d'appâts et de vérifier leurs incidences sur les prises accessoires.

### **7.2.2. Les captures accessoires des senneurs**

Avant l'utilisation des DCP dans l'ouest de l'océan indien, les captures accessoires des senneurs représentaient moins de 3% des captures de thons. Ainsi, sur des senneurs soviétiques, opérant de 1986 à 1992, elles représenteraient 27,2 t pour 1000 t de thons (Romanov, 1998). Avec la généralisation de l'usage des DCP notamment par la flottille des senneurs espagnols, les captures accessoires des senneurs ont augmenté de manière significative ; et actuellement, dans toutes les pêcheries à la senne sur DCP, elles représentent environ 10% des captures de thons (Fonteneau et al., 1999).

<sup>19</sup> Règlement (CE) 1185/2003. JOCE L 167 du 4.07.2003, p.1



Pour l'océan indien cela correspondrait à environ 24 000 t par an, en moyenne, sur la période 1999-2002. Cette quantité peut apparaître importante ; mais si l'on considère l'étendue considérable de l'écosystème équatorial pélagique dans l'océan indien (environ 21 millions de km<sup>2</sup> d'après Longhurst, 1998), les captures accessoires des thoniers senneurs peuvent être considérées comme mineures ; surtout si on les compare à celles d'autres pêcheries, en particulier les pêcheries crevettières (Fonteneau et al., 1999).

La figure suivante présente une estimation des proportions de chaque espèce ou groupe d'espèces, entrant dans la composition des captures accessoires des senneurs pêchant sur DCP. La plupart du temps, ces « by-catch » font l'objet de rejets mais les individus les plus gros sont conservés à bord pour revente ou gratification en nature aux dockers des ports de débarquement.

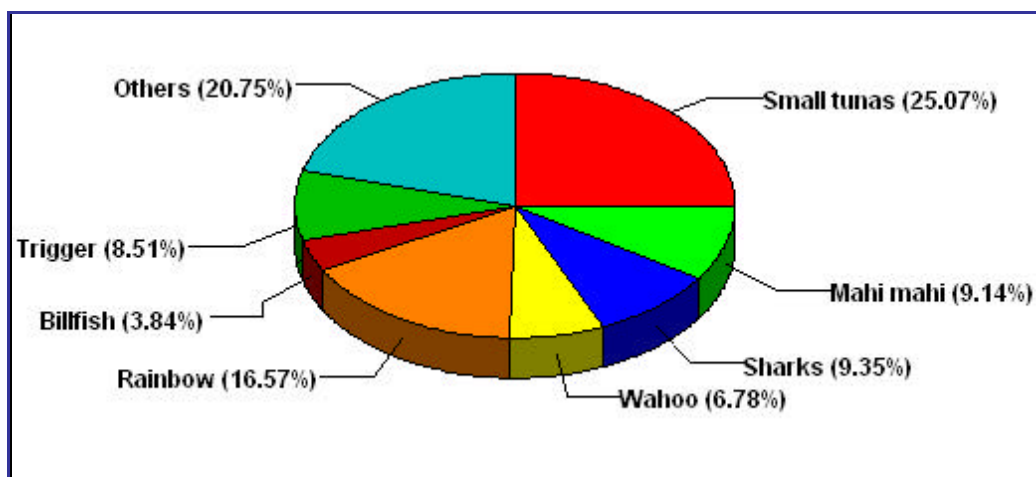


Figure 5 : Composition des captures accessoires des thoniers senneurs pêchant sur DCP dans l'océan indien (source : Fonteneau et al., 1999)

Le quart des captures accessoires est composé de petits thons (« small tunas ») ; il s'agit de petits listaos, d'albacores et de patudos juvéniles, ainsi que de thons mineurs (*Auxis thazard*, *Euthynnus affinis*, *Thunnus tonggol*). Quatre principales espèces représentent plus de 40% des captures accessoires ; ce sont par ordre d'importance : le comète saumon (« rainbow runner », *Elagatis bipinnulata* ; la dorade coryphène (« mahi mahi », *Coryphaena hippurus* ; un baliste (« trigger fish », *Balistes sp.* ; et le thon banane (« wahoo », *Acanthocybium solandri*). Les requins (« sharks ») constituent un groupe relativement important avec plus de 9% ; et le groupe des poissons épées (« billfish »), ne représente que près de 4%. De nombreuses autres espèces entrent dans la composition des captures accessoires (près de 21%), parmi lesquelles quelques tortues marines dont les noms et quantités ne sont pas précisés (Fonteneau et al., 1999).

Si l'on peut raisonnablement admettre, au vu de l'importance relative des captures accessoires des senneurs, que les DCP ont un impact modéré sur l'ensemble de l'écosystème équatorial pélagique, il faut cependant souligner leurs effets potentiellement négatifs sur certaines espèces sensibles, comme les requins et les tortues marines, qui attirés par les DCP, deviennent facilement capturables, et risquent de subir une forte mortalité par pêche. S'agissant des tortues marines, les quelques individus capturés sont le plus souvent encerclés vivants et relâchés suivant les indications des armements rencontrés.

### 7.2.3. Le futur

Pour la première fois dans l'histoire de la CTOI, un groupe de travail sur les prises accessoires a pu être réuni en Thaïlande en juillet 2005. Cette réunion a permis de faire un point des informations existantes dans la base de données de la CTOI et de recueillir des contributions de partenaires scientifiques des parties contractantes sur les prises accessoires occasionnées par quelques types de pêcheries. On a noté une participation importante des scientifiques de la Communauté à ce premier groupe de travail avec

plusieurs communications écrites, alors que la contribution des nations asiatiques s'est résumée en une communication d'un chercheur coréen sur une campagne d'observation.

Le Groupe de Travail a noté que les données dans la base de la CTOI étaient très incomplètes et insuffisantes pour connaître de façon satisfaisante l'étendue des impacts environnementaux de la pêche thonière dans l'océan indien. Les parties contractantes ont ainsi invitées à fournir des données, que ce soit sur une base réglementaire (résolutions 2005 sur les requins, tortues et oiseaux de mer) ou volontaire. Le GT a également préconisé le développement de programmes d'observations en mer, avec une meilleure coordination entre les programmes existants. Comme indiqué plus haut, les scientifiques de la Communauté sont parmi les meilleurs contributeurs à la base de connaissances de la CTOI grâce en particulier aux programmes d'observateurs embarqués liés aux programmes scientifiques des instituts ou aux demandes de la Commission (programme réglementaire de collecte des données). On peut noter ainsi avec satisfaction le déroulement de plusieurs programmes de recherche qui donnent des espoirs raisonnables quant à la mise en place de solutions visant à minimiser l'impact de la pêche sur l'environnement.

En parallèle, le Comité Scientifique de la CTOI aura pour mandat l'année prochaine de réaliser une évaluation du stock de requin peau-bleue *Prionace glauca*, la principale espèce capturée dans l'océan indien. Cette évaluation permettra d'apprécier l'état du stock et de vérifier si des mesures de conservation sont à prévoir.

## 8. Les parties prenantes de la société civile

Il existe relativement peu de représentations de la société civile à Madagascar actives dans la pêche et fédérées au niveau national. On dénombre essentiellement le GAPCM, association professionnelle des armateurs et aquaculteurs spécialisés dans la crevette, le SygmMa, syndicat représentant les marins malgaches, et le WWF, association de défense de l'environnement.

### 8.1. Le GAPCM

Le GAPCM (Groupement des Aquaculteurs et Pêcheurs de Crevettes de Madagascar) a été créé en 1994 à la demande du gouvernement pour le soutenir dans ses orientations de co-gestion du secteur. Cette association professionnelle, qui regroupe l'ensemble des armateurs de la pêche industrielle et artisanale, est l'interlocuteur représentatif de la profession auprès du gouvernement. Le groupement présente son action comme basée sur quatre principes essentiels : l'acquisition des connaissances nécessaires sur la pêcherie en contribuant à la mise en place du PNRC ; l'instauration d'un cadre du droit de pêche pour sécuriser les investisseurs ; l'exercice de la pêche conformément aux principes de la pêche responsable ; enfin, le développement d'un partenariat entre les opérateurs et l'administration pour gérer la ressource en toute transparence. Le GAPCM reçoit un soutien de l'aide française notamment pour le financement des salaires de ses principaux cadres.

Après près de 10 années d'exercice, le bilan de ce syndicat est positif. Le partenariat avec les pouvoirs publics a permis la mise en place de mesures restrictives de gestion des pêcheries qui s'appuie sur un programme scientifique spécifique, le PNRC, et a permis de lever progressivement certains obstacles d'ordre juridico-techniques susceptibles d'entraver le développement des entreprises et l'investissement. Au titre des réalisations, il faut également intégrer la création de la structure paritaire Observatoire Economique en charge du suivi des indicateurs économiques de la filière.

Au titre de l'accord de pêche, le GAPCM a accepté la co-gestion de l'action ciblée dédiée aux programmes scientifiques avec le Ministère des Pêches.

## 8.2. Le SygmMa

Le Syndicat Général Maritime de Madagascar (SygmMa) est un syndicat de marins-travailleurs affilié à l'*International Transport Workers' Federation* (ITF), syndicat international représentant des travailleurs siégeant à l'OIT. Le SygmMa bénéficie en outre du soutien actif de la CFDT, une centrale syndicale française qui a notamment défendu les droits des marins de la pêche industrielle.

Le SygmMa défend les intérêts des nombreux marins malgaches employés au commerce et ceux de la pêche. Dans le domaine du commerce, le SygmMa a réussi à défendre une convention collective qui s'applique aux nationaux et qui protège leurs droits, notamment en matière de salaires. Dans le domaine de la pêche, le SygmMa a dénoncé en février 2005 le non-respect de la clause sociale à bord des navires européens sous-accord auprès des hautes autorités du pays et européennes.

## 8.3. Le WWF

Le WWF est actif dans le domaine de la protection de l'environnement avec des projets dans le domaines des aires protégées (terrestres et marines), de la protection des récifs ou de celle des espèces protégées (tortues marines). De part son action jugée constructive, le WWF est reconnu à Madagascar comme l'un des partenaires dans le domaine de l'environnement et participe à plusieurs grands chantiers nationaux en tant que maître d'œuvre ou de conseiller. Dans le domaine de la pêche, le WWF travaille avec le GAPCM sur la sauvegarde des tortues marines et les conséquences environnementales de la pêche. Il est également impliqué dans le processus de gestion des Zones d'Aménagement Concertées dont l'objectif est à terme une co-gestion par les parties prenantes de la zone littorale.

A noter qu'il n'existe pas encore d'associations structurantes à l'échelle nationale du segment des pêcheurs traditionnels, des entreprises de commercialisation ou d'autres intérêts liés à la pêche. Ceci s'explique d'une part par l'étendue du pays, par la pauvreté des infrastructures de communication, et le manque de ressources financières de la plupart, et d'autre part par l'absence de cadre formel pour la consultation entre le secteur privé et le secteur public qui fait que chaque groupe d'intérêt privilégie le lobbying direct pour la défense de ses propres intérêts, avec une représentation permanente quasi-obligatoire à Antananarivo en raison de la forte centralisation du pouvoir dans ce pays.

L'efficacité du GAPCM, due en grande partie à l'aide bilatérale française, a eu pour effet de bien connaître pour mieux la défendre la filière crevette. La force de syndicat professionnel a cependant eu l'effet indirect de concentrer toutes les attentions des autorités sur le secteur de la crevette, avec comme conséquence un faible niveau de prise en compte des besoins des autres secteurs de la pêche à Madagascar.

# 9. Les secteurs connexes à la pêche

Les secteurs connexes intègrent le secteur amont spécialisé dans les services aux navires de pêche (services portuaires, réparation et entretien, avitaillement) et le secteur aval spécialisé dans la commercialisation et la transformation des captures de la pêche. Ces deux secteurs sont bien représentés à Madagascar avec des entreprises susceptibles de prester des services de qualité.

## 9.1. Le secteur amont à la pêche

Dans une île, les ports ont une importance capitale pour garantir de bonnes conditions de communications avec l'extérieur. A Madagascar, la faiblesse des infrastructures routières accentue

L'importance d'un réseau portuaire pour aider au désenclavement de régions littorales par voie de cabotage maritime. Le tableau de la page suivante présente les principaux ports de Madagascar. Le port de commerce principal est celui de Tamatave dans l'Est de l'île. Il concentre à lui seul l'essentiel du trafic commerce international. Deux ports présentent un intérêt pour la pêche étrangère, le port de Diego-Suarez dans le nord du pays, et le port du Tuléar dans le Sud-Ouest.

*Tableau 54 : Caractéristiques des principaux ports malgaches. En grisé, les ports d'un intérêt potentiel pour la pêche étrangère. Source : travaux FAEC*

| Ports  | Antsiranana<br>(Diégo-Suarez)   | Mahajunga<br>(Majunga)                          | Toamasina<br>(Tamatave)                         | Morondava<br>(Morondave)           | Toliara<br>(Tuléar)                | Tolagnaro<br>(Fort-Dauphin)                             |
|--|---|---|---|------------------------------------|------------------------------------|---|
| Classification   | Port long courrier<br>secondaire  | Port long courrier<br>secondaire                | Port principal de<br>Madagascar                 | Port de cabotage<br>principal      | Port long courrier<br>secondaire   | Port de cabotage<br>principal                           |
| 1/ Linéaire de quai (en<br>mètres)                                       | 414   | 912   | 1020  | 109                                | 225                                | 145   |
| Tirant d'eau >10 m   |   |   | 526   |                                    |                                    |   |
| Tirant d'eau de 8 à 10 m   | 301   |   | 290   |                                    | 135                                |   |
| Tirant d'eau de 6 à 8 m  |   |   | 204   |                                    |                                    |   |
| Tirant d'eau de 4 à 6 m  | 62  |   |   |                                    |                                    |   |
| Tirant d'eau < 4 m   | 51  |   |   |                                    | 90                                 | 145   |
| Quais à marnage fort : 0,5<br>à 4,5 m                                    |   | 912   |   |                                    |                                    |   |
| Quais à marnage fort : 0,5<br>à 2,5 m                                    |   |   |   | 109                                |                                    |   |
| 2/ Disponibilité en<br>postes à quai pour des<br>navires supplémentaires | Non   | Non / mouillage en<br>rade                      | Non   | Non / mouillage en<br>rade         | Oui, mais non<br>précisé           | Non / mouillage en<br>rade                              |
| 3/ Nature des services disponibles                                       |   |   |   |                                    |                                    |   |
| a) Avitaillement   |   |   |   |                                    |                                    |   |
| Avitaillement en carburant   | Oui   | Oui   | Oui   | Oui                                | Oui                                | Oui   |
| Avitaillement en eau<br>douce  | Oui   | Oui   | Oui   | Inconnu                            | Oui                                | Oui   |
| Avitaillement en eau<br>potable  | Non   | Non   | Oui   | Non                                | Non                                | Non   |
| Avitaillement en vivres  | En ville  | En ville  | Oui   | En ville                           | En ville                           | En ville  |
| b) Entretien réparations<br>navales                                      | Chantier naval<br>d'intérêt national<br>(SECREN)  | Existence<br>d'infrastructures de<br>réparation | Existence<br>d'infrastructures de<br>réparation | Non                                | Non                                | Non   |
| c) Alimentation électrique et stockage froid négatif                     |   |   |   |                                    |                                    |   |
| Alimentation électrique<br>pour les reefers                              | Oui   | Oui   | Oui   | Oui                                | Oui                                | Oui   |
| Possibilité de location<br>d'unité de stockage à froid<br>par des tiers  | Oui   | Non   | Non   | Non                                | Non                                | Non   |
| d/ Services au déplacement et amarrage des navires                       |   |   |   |                                    |                                    |   |
| Pilotage   | Oui   | Oui   | Oui   | Non                                | Oui                                | Non   |
| Lamanage   | Oui   | Oui   | Oui   | Non                                | Oui                                | Non   |
| 4/ Dispositions tarifaires<br>pour les bateaux de<br>pêche               | N'ont pu être recueillis que les dispositions tarifaires du port de Toamasina, qui sont probablement généralisables aux autres ports secondaires. Pour les opérateurs, les tarifs sont très compétitifs par rapport aux ports de la sous région : droits de ports par escale 0,5 à 0,75 €, droits de stationnement 0,1 à 0,35€/mètre linéaire/jour, péage marchandises 0,6€/tonne, manutention de 1 à 3 €/tonne suivant le matériel fourni. Les opérations internationales sur conteneurs sont compétitives mais à des tarifs nettement plus proches de ceux appliqués dans la sous-région. |   |   |                                    |                                    |   |
| 5/ Travaux de rénovation   |   |   |   |                                    |                                    |   |
| Nature des travaux   | Réhabilitation et<br>réaménagement  | Réaménagement                                   | Réhabilitation part<br>trafic conventionnel     | Réhabilitation et<br>réaménagement | Extension                          | Etude en cours<br>pour la création<br>d'un nouveau port |
| Accroissement ou<br>réhabilitation de linéaire<br>de quai                | Non   | 200m  | Non   | Oui, mais non<br>précisé           | Oui, mais non<br>précisé           |   |
| Début probable des<br>travaux  | Fin 2005  | Mi 2005   | Non disponible                                  | Fin 2005                           |                                    |   |
| Durée probable prévue<br>des travaux                                     | 2 ans   | 3 ans   | Non disponible                                  | 1 an                               | Non disponible                     |   |
| Montant des travaux  | 12,5 millions €   | 10,5 millions US\$                              | 8,5 millions €                                  | 5,7 millions €                     | Non disponible                     |   |
| Bailleur de fonds  | AFD   | Banque Mondiale                                 | Potentiellement<br>Banque Mondiale              | AFD                                | Potentiellement<br>Banque Mondiale |   |

### ➤ Diego Suarez

Le port de Diego Suarez est connu des armements européens de navires thoniers senneurs. Sa position géographique à l'entrée du Canal du Mozambique en fait un lieu d'escale pratique, surtout pendant la saison de pêche dans cette zone (mars-avril). Le port de Diego Suarez est implanté dans une vaste baie bien protégée, et dispose de linéaire de quai en eaux suffisamment profondes pour accueillir des senneurs et des cargos frigorifiques. Il est également un point d'entrée secondaire pour un trafic commerce de containers.

Les entreprises implantées autour du port de Diego Suarez sont en mesure de fournir des services de qualité aux navires en escale. On soulignera l'existence de la SECREN, un chantier naval dans lequel l'Etat est actionnaire majoritaire, autrefois propriété de la marine française. Le chantier dispose de cales sèches suffisamment grandes pour le carénage de thoniers senneurs, et de la plupart des équipements pour entreprendre des travaux de grande envergure sur les navires. La SECREN emploie 1050 personnes, dont des ouvriers ayant reçu les qualifications nécessaires à l'étranger (soudure, machines). Le chiffre d'affaires du chantier a été d'environ 7,6 M€ en 2005, reposant à 80% sur des activités de réparation (dont 60% de navires de pêche étrangers), 15% sur la construction navale (navires de services) et 5% sur des opérations de diversification. La clientèle étrangère est composée en majorité des thoniers senneurs espagnols et seychellois (les français y vont peu), la clientèle malgache comprenant les navires industriels crevettiers. Les principaux compétiteurs du chantier dans la région sont les installations de Maurice et de Durban en Afrique du Sud. Il existe également à Diego-Suarez une entreprise de production de sel dont les senneurs sont de gros consommateurs<sup>20</sup>, des entreprises de consignation, et un vivier de main d'œuvre embarquée.

La conserverie de l'île est également implantée à Diego Suarez pratiquement bord à quai. Elle dispose de capacités de stockage en froid négatif (3000 tonnes) (cf section suivante sur la filière aval).

Le tableau suivant donne les principales informations sur la fréquentation du port de Diego Suarez par les senneurs. On relève une tendance générale à la baisse du nombre de touchés de la part de la flottille de la CE. L'année 2004 présente un niveau d'activité particulièrement bas, probablement à mettre en relation avec la position septentrionale exceptionnelle des zones de pêche cette année là. L'activité a repris en 2005 mais reste en deçà des niveaux de 2001-2002. Les navires battant pavillon de la CE sont les principaux contributeurs en termes de tonnages transbordés ou débarqués (sauf en 2004).

*Tableau 55 : Statistiques de fréquentation du port de Diego Suarez par les senneurs. D'après données USTA*

| Pavillon     | Opérations                        | 2001          | 2002          | 2003          | 2004         | 2005          |
|--------------|-----------------------------------|---------------|---------------|---------------|--------------|---------------|
| CE           | nb touchés                        | 48            | 25            | 37            | 8            | 26            |
| CE           | nb touchés avec déb/transb        | 40            | 17            | 29            | 2            | 22            |
| CE           | Quantités transbordées            | 21 628        | 13 495        | 22 531        | 689          | 13 732        |
| CE           | Dont Quantité PFOI                | 7 417         | 6 862         | 4 515         | 689          | 2 669         |
| Autres       | nb touchés                        | 10            | 12            | 9             | 12           | 15            |
| Autres       | nb touchés avec déb/transb        | 9             | 6             | 8             | 5            | 13            |
| Autres       | Quantités transbordées            | 4 032         | 4 620         | 5 602         | 2 812        | 11 784        |
| Autres       | Dont Quantité PFOI                | 1 809         | 1 804         | 595           | 2 155        | 1 701         |
| <b>Total</b> | <b>nb touchés</b>                 | <b>58</b>     | <b>37</b>     | <b>46</b>     | <b>20</b>    | <b>41</b>     |
| <b>Total</b> | <b>nb touchés avec déb/transb</b> | <b>49</b>     | <b>23</b>     | <b>37</b>     | <b>7</b>     | <b>35</b>     |
| <b>Total</b> | <b>Quantités transbordées</b>     | <b>25 661</b> | <b>18 115</b> | <b>28 133</b> | <b>3 501</b> | <b>25 516</b> |
| <b>Total</b> | <b>Dont Quantité PFOI</b>         | <b>9 226</b>  | <b>8 667</b>  | <b>5 110</b>  | <b>2 844</b> | <b>4 370</b>  |

Si l'on replace le port de Diego Suarez dans l'ensemble sous-régional à partir des informations centralisées par la *Seychelles Fishing Authority*, on note, comme les données ci-dessus le suggère, une perte de part de marchés du port de Diego essentiellement au profit du port de Victoria aux Seychelles, mais aussi de Mombasa au Kenya (même si ce port a vraisemblablement profité d'un effet d'aubaine en 2004 du fait de la présence de la ressource à proximité). Alors que la part du marché était d'environ 20% sur les années 1990, elle décroît régulièrement ensuite en termes de tonnage captés, même si le nombre de touchés reste sensiblement équivalent.

<sup>20</sup> La conservation des poissons à bord se fait en saumure liquide à -18°C.

*Tableau 56 : Nombre total de transbordements et quantités (en t) de thons transbordés par les senneurs (tous pavillons) dans les ports de Victoria, Diego Suarez et Mombasa ; ainsi que dans d'autres sites (source : SFA<sup>21</sup>)*

| Année | Victoria (Seychelles) |               | Antsiranana (Madagascar) |              | Mombasa (Kenya) |              | Autres sites |              |
|-------|-----------------------|---------------|--------------------------|--------------|-----------------|--------------|--------------|--------------|
|       | Nb                    | Qtés          | Nb                       | Qtés         | Nb              | Qtés         | Nb           | Qtés         |
| 1998  | 261                   | 151 592 (65%) | 70                       | 43 454 (19%) | 14              | 11 186 (5%)  | 43           | 26 337 (11%) |
| 1999  | 341                   | 257 447 (83%) | 65                       | 40 010 (13%) | 8               | 8 139 (3%)   | 6            | 4 353 (1%)   |
| 2000  | 348                   | 269 673 (82%) | 67                       | 38 239 (12%) | 14              | 14 781 (4%)  | 13           | 6 060 (2%)   |
| 2001  | 357                   | 248 454 (87%) | 49                       | 27 509 (10%) | 9               | 8 953 (3%)   |              |              |
| 2002  | 514                   | 332 860 (90%) | 63                       | 21 772 (6%)  | 30              | 13 685 (4%)  |              |              |
| 2003  | 477                   | 359 136 (89%) | 70                       | 25 784 (6%)  | 40              | 19 237 (5%)  |              |              |
| 2004  | 465                   | 300 937 (85%) | 16                       | 4 312 (1%)   | 100             | 51 404 (14%) |              |              |

Cette érosion de l'intérêt de Diego Suarez peut s'expliquer par les faits suivants :

- Il y a eu des problèmes de sécurité en 2000-2002 avec de nombreux vols signalés sur les navires en escale (vols de poissons, de matériel). A cette époque, le port était ouvert à qui voulait y entrer. Depuis 2003, le port est à la norme ISPS niveau 1 de sécurité, et est notamment interdit d'accès aux non-usagers. Les forces de l'ordre locales renforcent par ailleurs leurs patrouilles quand les navires étrangers sont à quai ;
- Le coup d'Etat de 2002 a provoqué une période d'instabilité politique qui a fait que les navires étrangers ont préféré se tenir à distance ;
- La conserverie était autrefois partie d'un groupe français possédant des navires senneurs. La vente des actifs de cette société dans le secteur de la transformation a coupé ce lien, et les navires français de cet armement n'avaient plus d'intérêt particulier à décharger à Diego-Suarez dès lors que la conserverie de Madagascar devenait un client comme un autre ;
- En 2002, un senneur français a été appréhendé pour défaut de signalement d'entrée-sortie de zone et défaut de VMS. En attendant le jugement, ce navire et ceux de son armement ont préféré ne pas venir à Madagascar de peur de faire l'objet d'une saisie conservatoire. En 2005, l'affaire était arrivée en Cour de Cassation, donc toujours ouverte.

L'histoire récente a par conséquent affaibli l'image du port, et il est toujours difficile et long de reconquérir une clientèle perdue. Le port bénéficie quand même d'un certain nombre d'atouts, parmi lesquels la relative faiblesse du coût de la main d'œuvre et des charges portuaires, et la disponibilité de la plupart des services. Il pourra devenir plus attractif quand les travaux de réfection prévu sous financement de l'AFD auront été réalisés, mais aussi quand des solutions juridiques auront été trouvées au sujet de la détaxe du fuel pêche<sup>22</sup>.

### ➤ **Tuléar**

Le port de Tuléar ne dispose que de très peu de facilités ou de disponibilités de services comparativement à Diego Suarez. Il s'agit cependant d'un port bien abrité avec un accès à des forts tirants d'eau qui présente un intérêt pour les flottilles palangrières qui évoluent dans la zone sud-ouest de l'océan indien.

On ne dispose pas pour Tuléar du même niveau d'information que pour Diego Suarez. Suivant les témoignages reçus ce port est déjà fréquenté par des palangriers asiatiques qui pêchent dans la région. Les palangriers européens ne le fréquentent pas, réalisant la majorité de leurs escales dans la région dans les ports d'Afrique du Sud.

<sup>21</sup> Les données présentées dans ce tableau et le tableau précédent ne sont pas totalement concordantes en ce qui concerne le trafic thonier au port de Diego (Antsiranana). Ces écarts peuvent provenir de méthodes différentes de comptage et / ou de définitions différentes d'une opération de transbordement déchargement.

<sup>22</sup> Actuellement, le fuel ne peut être vendu en détaxe aux navires de pêche à Madagascar (nationaux ou étrangers). Il en résulte un coût de 18 à 20% supérieur au prix offshore.

Il y aurait donc probablement un potentiel de développement autour de ce port de Tuléar pour en faire un lieu d'escale de la clientèle étrangère palangrière. Une étude plus poussée s'avère cependant nécessaire afin de comprendre les stratégies des palangriers, de connaître leurs besoins en termes de services, et enfin d'identifier les forces et faiblesses de ports concurrents (type Maurice par exemple). La Banque Mondiale qui a identifié un soutien à la réfection de ce port pourrait prendre cet élément en considération.

## 9.2. La filière aval

L'essentiel de la production des pêches maritimes (près de 66 000 t sur la période 1999-2003, soit environ 76 %) est destiné au marché local de produits alimentaires.

L'accroissement de la consommation théorique de produits halieutiques par habitant et par an a suivi l'augmentation de leur production et celle de leur disponibilité sur le marché local. La consommation théorique qui n'était que de 4,9 kg/habitant/an en 1960, a atteint 7,4 kg/habitant/an en 1990. Actuellement, cette consommation a légèrement augmenté ; elle est estimée à 7,6 kg/habitant/an sur la période 1999-2001 (FAO, 2004). La contribution des produits de la pêche maritime à cette disponibilité est d'environ 3,9 kg/habitant/an (environ 38 %).

Il convient également de rappeler qu'une partie des captures de la pêche traditionnelle est autoconsommée et n'apparaît pas dans les statistiques. La part des poissons autoconsommés est relativement importante ; elle représenterait environ 20 % des captures de la pêche traditionnelle.

Dans l'alimentation des populations, le poisson est devenu une source importante de protéines animales. Dans un contexte de croissance démographique importante, d'accroissement correspondant des besoins en protéines animales et de stagnation voire de diminution du cheptel bovin, l'augmentation de la production de poissons pour la consommation locale est devenu un enjeu politique majeur, avec l'objectif d'assurer la sécurité alimentaire de la population actuelle et des générations futures.

La filière aval organisée est principalement exportatrice. On compte les unités de traitements des produits de l'aquaculture et de la pêche crevettière basées sur la côte Est de l'île, et l'usine de transformation de thon en conserves de Diego Suarez. Les unités spécialisées sur la crevette sont également susceptibles de traiter d'autres types de produits à l'export (poissons nobles, autres crustacés).

### ➤ La crevette

En ce qui concerne les usines de transformation de la crevette, l'orientation qui a été prise depuis plusieurs années est la production d'un produit haut de gamme d'une qualité irréprochable qui le distingue de la production aquacole d'autres grands pays producteurs en permettant de conserver des niveaux de prix élevés. Tous les efforts sont ainsi fait, d'un point de vue financier, sanitaire mais aussi environnemental, pour que la réputation de la crevette malgache soit protégée et sécurisée. Récemment, l'une des principales sociétés a obtenu le classement en Label Rouge de sa production. Cette activité de transformation procure de l'emploi à environ 1 100 nationaux, sur les 4 300 emplois totaux dans la filière crevette (pêche et aquaculture).

### ➤ Le thon

La conserverie de thons *Pêche et Froid de l'Océan Indien* (PFOI) est implantée bord à quai à Diego Suarez. Propriété d'un groupe français, la conserverie a une capacité de transformation de 40 000 tonnes par an, et transforme entre 30 et 35 000 tonnes par an, principalement du listao sous des formats pour collectivités. Cette capacité a été pratiquement doublée depuis 2000 à la suite d'investissements. Elle dispose également d'une capacité de stockage en froid négatif de 3 000 tonnes qu'il est prévu d'augmenter à 6 000 tonnes. Son statut d'entreprise exportatrice lui vaut d'être classée en zone franche et de bénéficier des avantages en matière de détaxe des importations notamment. La conserverie emploie 1 400 personnes, essentiellement des ouvrières. L'usine apparaît être dans un état sanitaire satisfaisant et a rapidement procédé aux actions correctrices proposées par les inspecteurs de l'OAV lors de leur dernière visite.

L'un des principaux problèmes de la conserverie est la sécurisation de l'approvisionnement en matières premières. N'étant plus liée à un groupe possédant des navires, elle achète le thon sur le marché international. A l'écart des routes maritimes les plus fréquentées, la conserverie affrète un cargo congélateur pour aller chercher la matière première aux Seychelles. Sa production est exportée par navire vers l'Europe, avec un surcoût évalué à 500 € par container par rapport aux Seychelles en raison de l'écartement de Diego par rapport aux principales routes maritimes. Le débarquement direct des thoniers à Diego Suarez est un avantage certain pour la conserverie car il permet d'économiser sur le coût du transport Seychelles-Diego et d'obtenir des produits de qualité supérieure.

A noter que le protocole d'accord de pêche en cours n'impose aucune obligation en termes de débarquements sur place aux flottilles européennes, comme cela est par exemple le cas au Sénégal, ni autres incitatifs particuliers similaires à ceux qui viennent d'être négociés avec le Gabon ou le Cap Vert.

### 9.3. Le commerce extérieur des produits de la pêche

#### 9.3.1. Données générales

L'essentiel de la production des pêches maritimes (près de 66 000 t sur la période 1999-2003, soit environ 76 %) est destiné au marché local de produits alimentaires. Il existe cependant un flux d'exportation important, le second en importance après la vanille, qui contribue de manière significative à la couverture de la balance des paiements. Le tableau suivant indique les données disponibles et confirme que la crevette est l'élément le plus important, représentant entre 87% et 92% de la valeur. A noter cependant que ce tableau n'intègre pas les exportations de conserves de thons et que l'on peut évaluer entre 35 et 40 M€ par an.

*Tableau 57 : Données du commerce extérieur de produits de la pêche malgache. Source : Direction des Pêches*

| Année               | 1999            |               | 2000            |               | 2001            |               | 2002            |               | 2003            |               |
|---------------------|-----------------|---------------|-----------------|---------------|-----------------|---------------|-----------------|---------------|-----------------|---------------|
| Quantités/Valeurs   | Q               | V             | Q               | V             | Q               | V             | Q               | V             | Q               | V             |
| Crevettes *         | 12 249,9        | 496,34        | 12 665,9        | 625,79        | 15 273,6        | 777,6         | 15 139,0        | 783,95        | 15 255,6        | 775,55        |
| Crabes              | 260,6           | 3,50          | 577,5           | 6,31          | 521,6           | 7,0           | 488,0           | 7,55          | 492,2           | 7,90          |
| Langoustes          | 199,5           | 13,22         | 258,3           | 18,76         | 256,7           | 19,65         | 309,0           | 28,25         | 382,6           | 31,15         |
| Trélangs            | 326,6           | 9,90          | 389,8           | 13,53         | 355,2           | 9,80          | 986,9           | 19,60         | 204,5           | 5,95          |
| Céphalopodes        | 757,1           | 4,91          | 1 113,8         | 10,25         | 1 092,7         | 10,77         | 1 753,0         | 18,65         | 992,2           | 12,35         |
| Ailerons de requins | 10,5            | 1,42          | 14,2            | 0,66          | 15,0            | 2,20          | 20,1            | 0,80          | 18,4            | 1,00          |
| Poissons            | 746,4           | 6,54          | 2 755,6         | 32,73         | 6 332,5         | 58,80         | 2 882,2         | 12,45         | 2 795,8         | 13,30         |
| Civelles            |                 |               | 5,5             | 0,69          | 6,8             | 0,64          | 6,0             | 0,36          | 11,8            | 2,10          |
| Autres produits **  | 550,1           | 4,37          | 1 249,0         | 5,34          | 1 011,2         | 7,97          | 780,2           | 9,84          | 572,5           | 3,35          |
| <b>TOTAL</b>        | <b>15 100,7</b> | <b>540,20</b> | <b>19 030,0</b> | <b>714,06</b> | <b>24 865,3</b> | <b>894,43</b> | <b>22 364,0</b> | <b>881,45</b> | <b>20 725,6</b> | <b>852,65</b> |
| (eq. M €)           |                 | <b>93</b>     |                 | <b>123</b>    |                 | <b>154</b>    |                 | <b>152</b>    |                 | <b>147</b>    |

\* crevettes de pêche et d'aquaculture - \*\* à l'exclusion des conserves de thon

Il n'a pas été possible de trouver des données détaillées sur la destination des exportations. Le territoire communautaire est cependant le principal débouché des produits malgaches, le reste des exportations allant vers l'Asie pour des produits tels que les langoustes, les céphalopodes, les holothuries, ou les ailerons de requins. Le Japon achète une part de la production crevette (environ 12%).



### 9.3.2. Echanges avec la Communauté européenne

Le tableau suivant présente les importations de Madagascar dans la Communauté européenne entre 1998 et 2004. L'analyse en valeur indique que la crevette (code 0306) représente 72% de la valeur totale, et la conserve de thons 25%. La contribution des autres catégories est relativement faible en comparaison.

*Tableau 58 : Importations de produits de la pêche de Madagascar dans la Communauté (source : Comext)*

| En poids (Tonnes)                  | 1998           | 1999          | 2000           | 2001           | 2002           | 2003           | 2004           | Moyenne        |
|------------------------------------|----------------|---------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| 0301 Poissons vivants              | 2              | 2             | 0              | 3              | 1              | 3              | 3              | 2              |
| 0302 Poissons frais                | 2              | 48            | 180            | 62             | 219            | 433            | 312            | 179            |
| 0303 Poissons congelés             | 166            | 640           | 790            | 775            | 424            | 772            | 270            | 548            |
| 0304 Filets de poissons            | 0              | 1             | 1              | 19             | 27             | 25             | 23             | 14             |
| 0305 Fumé, salé, séché             |                |               |                |                |                |                |                |                |
| 0306 Crustacés                     | 8 268          | 8 305         | 9 527          | 10 415         | 11 697         | 12 726         | 11 981         | 10 417         |
| 0307 Mollusques                    | 18             | 165           | 195            | 179            | 433            | 463            | 539            | 284            |
| 1604 Poissons préparés             | 13 140         | 11 533        | 11 071         | 11 202         | 15 390         | 22 976         | 21 410         | 15 246         |
| 1605 Crustacés mollusques préparés | 3              | 63            | 32             | 36             | 11             | 25             | 50             | 31             |
| <b>Total</b>                       | <b>21 598</b>  | <b>20 755</b> | <b>21 796</b>  | <b>22 691</b>  | <b>28 202</b>  | <b>37 421</b>  | <b>34 588</b>  | <b>26 722</b>  |
| En valeur ('000 €)                 | 1998           | 1999          | 2000           | 2001           | 2002           | 2003           | 2004           | Moyenne        |
| 0301 Poissons vivants              | 18             | 18            | 4              | 35             | 13             | 37             | 33             | 23             |
| 0302 Poissons frais                | 11             | 88            | 310            | 326            | 717            | 1 230          | 1 185          | 553            |
| 0303 Poissons congelés             | 411            | 1 584         | 1 983          | 2 093          | 1 055          | 1 409          | 745            | 1 326          |
| 0304 Filets de poissons            | 1              | 2             | 7              | 89             | 124            | 125            | 141            | 70             |
| 0305 Fumé, salé, séché             |                |               |                |                |                |                |                |                |
| 0306 Crustacés                     | 66 895         | 68 650        | 92 540         | 100 725        | 116 685        | 124 801        | 111 945        | 97 463         |
| 0307 Mollusques                    | 27             | 258           | 417            | 466            | 1 346          | 1 504          | 1 676          | 813            |
| 1604 Poissons préparés             | 34 266         | 25 175        | 20 693         | 24 894         | 37 196         | 48 235         | 42 923         | 33 340         |
| 1605 Crustacés mollusques préparés | 14             | 213           | 67             | 100            | 33             | 100            | 153            | 97             |
| <b>Total</b>                       | <b>101 643</b> | <b>95 988</b> | <b>116 022</b> | <b>128 729</b> | <b>157 169</b> | <b>177 440</b> | <b>158 801</b> | <b>133 684</b> |

Les exportations de Madagascar contribuent à l'approvisionnement du marché européen de la conserve de thon à hauteur de 4 à 5% environ de ses besoins (les importations de conserves étaient de près de 420 000 tonnes en 2003<sup>23</sup>). Elles restent loin de la part de marché des Seychelles par exemple (15%) mais comptent parmi les principales sources d'approvisionnement communautaire. Pour les crevettes, les exportations malgaches représentent un faible pourcentage de l'approvisionnement communautaire en poids (2,5% des 400 000 tonnes importées en 2004<sup>24</sup>) mais une part un peu plus substantielle en valeur (5,3% en 2004) en conséquence logique du positionnement haut de gamme de la production malgache.

A noter que Madagascar importe des produits de la pêche communautaire. Ces importations sont réalisées directement à partir des navires battant pavillon d'un des Etats membres et ne concernent pratiquement que du thon congelé destiné à être transformé par la PFOI. Le tableau suivant indique le détail des données d'exportations de la Communauté vers Madagascar.

<sup>23</sup> Code NC : 160414 : Préparations et conserves de Thons, de listaos et de bonites *Sarda spp.*, entiers ou en morceaux (à l'excl. des préparations et conserves de Thons, de listaos et de bonites hachés)

<sup>24</sup> Code NC 030613 : crevettes, même décortiquées, congelées, y.c. les crevettes non décortiquées préalablement cuites à l'eau ou à la vapeur

Tableau 59 : Exportations de produits de la pêche de la Communauté vers Madagascar (source : Comext)

| En poids (tonnes)                  | 1998          | 1999          | 2000          | 2001          | 2002          | 2003          | 2004          | Moyenne       |
|------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| 0302 Poissons frais                |               | 0             | 0             | 0             |               |               |               | 0             |
| 0303 Poissons congelés             | 13 770        | 14 405        | 13 404        | 11 569        | 17 086        | 23 553        | 16 788        | 15 796        |
| 0304 Filets de poissons            | 10            | 3             |               | 1             |               | 4             | 4             | 5             |
| 0305 Fumé, salé, séché             |               | 4             | 1             | 1             | 0             | 0             |               | 1             |
| 0306 Crustacés                     |               |               | 10            | 2             |               |               |               | 6             |
| 0307 Mollusques                    | 2             | 37            | 5             | 0             |               |               |               | 11            |
| 1604 Poissons préparés             | 11            | 9             | 12            | 5             | 45            | 4             | 1             | 12            |
| 1605 Crustacés mollusques préparés |               | 0             |               |               |               |               | 10            | 5             |
| <b>Total</b>                       | <b>13 794</b> | <b>14 459</b> | <b>13 432</b> | <b>11 578</b> | <b>17 130</b> | <b>23 562</b> | <b>16 804</b> | <b>15 837</b> |
| En valeur ('000 €)                 | 1998          | 1999          | 2000          | 2001          | 2002          | 2003          | 2004          | Moyenne       |
| 0302 Poissons frais                |               | 2             | 1             | 1             |               |               |               | 1             |
| 0303 Poissons congelés             | 14 609        | 9 775         | 6 815         | 8 160         | 13 674        | 14 976        | 11 574        | 11 369        |
| 0304 Filets de poissons            | 31            | 2             |               | 4             |               | 11            | 13            | 12            |
| 0305 Fumé, salé, séché             |               | 3             | 12            | 10            | 2             | 2             |               | 6             |
| 0306 Crustacés                     |               |               | 43            | 24            |               |               |               | 33            |
| 0307 Mollusques                    | 6             | 54            | 18            | 1             |               |               |               | 20            |
| 1604 Poissons préparés             | 38            | 32            | 48            | 23            | 110           | 17            | 6             | 39            |
| 1605 Crustacés mollusques préparés |               | 4             |               |               |               |               | 36            | 20            |
| <b>Total</b>                       | <b>14 684</b> | <b>9 873</b>  | <b>6 938</b>  | <b>8 223</b>  | <b>13 785</b> | <b>15 005</b> | <b>11 628</b> | <b>11 500</b> |

Les volumes exportés indiquent que les navires communautaires sont à l'origine de 50% environ des tonnages travaillés par la conserverie de Diego Suarez. Vus sous un autre angle, les achats de la conserverie représentent suivant les années entre 11 et 19% des 100 à 150 000 tonnes de listao pêchés par an par la flotte de la CE. Cette usine constitue donc un débouché commercial important pour les armements.

### 3<sup>ème</sup> partie : Evaluation de l'accord de pêche

## 1. Le protocole d'accord

### 1.1. L'accord cadre

Le protocole d'accord de pêche en cours est le 7<sup>ème</sup> à s'inscrire sous l'accord cadre signé en 1986<sup>25</sup> entre la Communauté européenne et la République Démocratique de Madagascar et les relations en matière de pêche ont été ininterrompues depuis cette date. Les termes de l'accord sont relativement généraux et renvoient au protocole en cours pour ce qui est des dispositions techniques.

L'accord cadre établit les principes et règles qui régissent « l'ensemble des conditions de l'exercice de la pêche par les navires battant pavillon d'Etats membres de la CE » dans la ZEE de Madagascar (art. 1). Il y a par conséquent une clause d'exclusivité qui interdit à des types de navire non concernés d'exploiter les eaux malgaches sous un régime de licences libres par exemple.

Au moins en 2005, cette clause d'exclusivité n'a pas été respectée avec l'attribution de licences commerciales libres à des navires caseyeurs français pour l'exploitation de la langouste. Dans la logique des textes, l'introduction de ces navires aurait dû être évoquée en Commission Mixte (art. 1 du protocole) et accordée à la demande de la Communauté, ce qui n'a pas été le cas.

### 1.2. Les capacités négociées

Le protocole d'accord concerne l'accès de navires thoniers senneurs (40) et de palangriers de surface (40) pour la pêche de thonidés. Les segments européens concernés sont des navires hauturiers capables de rester plusieurs semaines en haute mer, à l'exception du segment palangrier français qui concerne des navires de tailles plus modestes (12 à 20 m) basés sur l'île de la Réunion, une région ultrapériphérique de la Communauté au sens des Traités.

*Tableau 60 : Capacités négociées pour le protocole en cours et allocation par Etat membre*

| Catégorie de pêche     | Capacités négociées | Répartition par Etat membre   |
|------------------------|---------------------|---|
| Thoniers senneurs      | 40 navires          | Espagne : 22 navires<br>France : 16 navires<br>Italie : 2 navires   |
| Palangriers de surface | 40 navires          | Espagne : 24 navires<br>France : 10 navires<br>Portugal : 6 navires |

Il s'agit donc d'un accord thonier au sens de la nomenclature des accords. Le dimensionnement de ces capacités était un renouvellement à l'identique des capacités négociées sous le 6<sup>ème</sup> protocole (période 2001-2004). Par rapport aux protocoles encore antérieurs, la tendance est à une diminution du nombre de senneurs, mais une augmentation du nombre de palangriers. Cette augmentation est motivée par le déplacement progressif de palangriers hauturiers espagnols et portugais de l'océan atlantique vers l'océan indien, et par le développement de la flotte palangrière réunionnaise.

<sup>25</sup> JO L 073 du 18.03.1986, p.26

Tableau 61 : Evolution des capacités négociées sous les 4 derniers protocoles (en nombre de navires)

|                 | 1995-1998 | 1998-2001 | 2001-2004 | 2004-2006 |
|-----------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Senneurs        | 42        | 45        | 40        | 40        |
| Palangriers     | 16        | 30        | 40        | 40        |
| Autres segments | --        | --        | --        | --        |

### 1.3. Le coût de l'accord ex-ante

En contrepartie de l'accès aux eaux, la Communauté verse à Madagascar une contrepartie totale de 825 000 €, dont 320 000 € de compensation financière et 505 000 € (61%) pour le financement des actions ciblées définies par le protocole. La contrepartie financière versée est identique à celle du protocole précédent (à capacités identiques), mais avec une légère diminution de la partie réservée aux actions ciblées (ramenée de 63% à 61%).

Comme pour la plupart des accords thoniers, la contrepartie est variable. Son assiette est un tonnage de référence de 11 000 tonnes par an de thonidés valorisés à 75 € par tonne. Si les navires européens pêchent davantage, la contrepartie est augmentée en proportion. A contrario, si les navires pêchent moins que ces 11 000 tonnes, le montant de base n'est pas revu à la baisse. Le protocole prévoit en outre que la Communauté ne peut payer le double du montant prévu (825 000 €). Ceci signifie en pratique que les navires européens peuvent pêcher à concurrence de 22 000 tonnes par an dans la ZEE malgache.

La contribution des armateurs est fixée sur un principe similaire avec une part fixe assise sur un tonnage de référence par navire, et une part variable payée sur la base de 25 € par tonne pour chaque tonne pêchée en dépassement de ce tonnage de référence. Pour les deux catégories du protocole, les frais de licence sont :

- Senneurs 2800 € par an pour 112 tonnes plus 25 € par tonne si pêche de thonidés au-delà
- Palangriers de plus de 150 tjb 1 750 € par tonne pour 70 tonnes, plus 25 € par tonne de thonidés
- Palangriers de moins de 150 tjb : 1 200 € par tonne pour 48 tonnes, plus 25 € par tonne de thonidés

Les coûts de licences ont été augmentés à la faveur du renouvellement du protocole en 2004<sup>26</sup>.

En considérant que les 10 palangriers français font moins que 150 tjb et que palangriers espagnols et portugais font plus, le paiement minimum attendu de licences par les armements européens (hors tonnages additionnels) revient à 176 500 €.

|                          |           |
|--------------------------|-----------|
| 40 senneurs              | 112 000 € |
| 30 palangriers + 150 tjb | 52 500 €  |
| 10 palangriers – 150 tjb | 12 000 €  |
| Total                    | 176 500 € |

Le coût total de l'accord ex-ante s'établit par conséquent à 1 001 500 € par an, dont 82% à la charge de la puissance publique.

Parmi le tarif des licences communautaires négociées sous les accords en vigueur dans l'océan indien, Madagascar apparaît dans la moyenne inférieure des différents accords, hors l'accord Seychelles qui est le plus coûteux.

<sup>26</sup> Ils étaient de 2500 € pour les senneurs, 1500 € pour les palangriers de plus de 150 tjb et 1100 € pour les palangriers de moins de 150 tjb, soit des augmentations de 12% ; 17% et 9% respectivement

*Tableau 62 : Coût comparé des licences sous les différents accords en vigueur dans l'océan indien en février 2006.*

| Pays              | Coût nominal de la licence |              |              | Paiement additionnel à partir de x tonnes pêchées |              |              |
|-------------------|----------------------------|--------------|--------------|---|--------------|--------------|
|                   | Senneurs                   | Palangriers  |              | Senneurs  | Palangriers  |              |
|                   |                            | + de 150 TJB | - de 150 TJB |   | + de 150 TJB | - de 150 TJB |
| Seychelles        | 15 000                     | 3 000        | 2 250        | 600   | 120          | 90           |
| Comores           | 3 375                      | 2 065        | 2 065        | 96  | 59           | 59           |
| <b>Madagascar</b> | <b>2 800</b>               | <b>1 750</b> | <b>1 200</b> | <b>112</b>  | <b>70</b>    | <b>48</b>    |
| Maurice           | 2 000                      | 1 550        | 1 100        | 80  | 62           | 44           |
| Mozambique        | 3 000                      | 1 500        | 1 500        | 120   | 60           | 60           |
| Tanzanie          | <i>n.a.</i>                | <i>n.a.</i>  | <i>n.a.</i>  |   |              |              |

#### 1.4. L'utilisation de l'accord

##### 1.4.1. Nombre de navires

Le tableau suivant résume les données d'utilisation de l'accord pour les deux derniers protocoles. En ce qui concerne les palangriers, le taux d'utilisation global de l'accord se situe à 78% (2004) et 85% (2005). Les palangriers espagnols et portugais ont présentés des taux d'utilisation inférieurs à cette moyenne pour les deux années. Les échanges de possibilités avec la France ont permis l'accès de plus de navires réunionnais qu'initialement prévu, avec des taux d'utilisation supérieurs à 100%, ce qui fait remonter le bilan global.

S'agissant des senneurs, le taux d'utilisation de l'accord en cours se situe à 83% (2004) et 93% (2005). La France a utilisé pratiquement toutes ses possibilités, tandis que le taux d'utilisation espagnol a été moyen la première année (77%). L'Italie n'a utilisé qu'une des deux licences possibles.

*Tableau 63 : Taux d'utilisation de l'accord Madagascar. Source : CE (note : les pourcentages tiennent compte des possibilités par Etat membre, différente d'un protocole à un autre)*

| Palangriers               | Protocole 2001-2004 |            |            | Protocole 2004-2006 |            |
|---------------------------|---------------------|------------|------------|---------------------|------------|
|                           | 2001-2002           | 2002-2003  | 2003-2004  | 2004                | 2005       |
| nb navires Espagne        | 22                  | 23         | 15         | 17                  | 15         |
| Taux d'utilisation        | 96%                 | 100%       | 65%        | 71%                 | 63%        |
| nb navires France         | 9                   | 2          | 8          | 11                  | 14         |
| Taux d'utilisation        | 90%                 | 20%        | 80%        | 110%                | 140%       |
| nb navires Portugal       | 4                   | 5          | 4          | 3                   | 5          |
| Taux d'utilisation        | 57%                 | 71%        | 57%        | 50%                 | 83%        |
| <b>TOTAL</b>              | <b>35</b>           | <b>30</b>  | <b>27</b>  | <b>31</b>           | <b>34</b>  |
| <b>Taux d'utilisation</b> | <b>88%</b>          | <b>75%</b> | <b>68%</b> | <b>78%</b>          | <b>85%</b> |
| Senneurs                  | Protocole 2001-2004 |            |            | Protocole 2004-2006 |            |
|                           | 2001-2002           | 2002-2003  | 2003-2004  | 2004                | 2005       |
| nb navires Italie         | 1                   | 1          | 1          | 1                   | 1          |
| Taux d'utilisation        | 50%                 | 50%        | 50%        | 50%                 | 50%        |
| nb navires Espagne        | 17                  | 18         | 18         | 17                  | 20         |
| Taux d'utilisation        | 74%                 | 78%        | 78%        | 77%                 | 91%        |
| nb navires France         | 15                  | 15         | 14         | 15                  | 16         |
| Taux d'utilisation        | 75%                 | 75%        | 70%        | 94%                 | 100%       |
| <b>TOTAL</b>              | <b>33</b>           | <b>34</b>  | <b>33</b>  | <b>33</b>           | <b>37</b>  |
| <b>Taux d'utilisation</b> | <b>83%</b>          | <b>85%</b> | <b>83%</b> | <b>83%</b>          | <b>93%</b> |

Compte-tenu des données disponibles, le taux d'utilisation de l'accord par les senneurs correspond au nombre de senneurs européens en opération dans l'océan indien. Ceci indique que l'accès à la zone de Madagascar est l'un des éléments essentiels à la stratégie de poursuite des grands migrateurs. Concernant les palangriers, la baisse d'utilisation par les palangriers espagnols correspondrait à un déplacement d'une

partie de la flottille vers l'Est de l'océan indien, mouvement amorcé en 2003. Pour la flottille palangrière française, l'augmentation des demandes sur Madagascar provient du développement de la flotte locale avec des entrées d'unités, et d'un besoin de diversifier les zones de pêche plus loin de La Réunion en raison des baisses d'abondances localisées de la ressource en espadon.

#### 1.4.2. Tonnages pêchés

Les tonnages ne rentrent pas à proprement parler dans la mesure de l'utilisation de l'accord, mais ils sont une mesure intéressante du niveau d'activité dans la zone de pêche de Madagascar, et entrent également dans l'assiette du calcul de la part variable de la compensation financière et des frais de licences.

##### ➤ Données pour l'ensemble de la flotte

Les données disponibles indiquent que les tonnages pêchés sont toujours restés inférieurs au tonnage de référence de 11 000 tonnes. La meilleure année fût 2000, avec 8 224 tonnes, soit 75% du tonnage de référence. Les années 2003 et 2004 sont particulièrement mauvaises en termes de tonnages pêchés, mais cela s'explique facilement par l'abondance conjoncturelle de thons dans les zones plus nord que Madagascar, et une absence de thons dans le Canal du Mozambique. Suivant les premières indications pour 2005, les tonnages pêchés seraient en hausse sensible, conséquence logique d'un retour à des mouvements de la ressource plus en ligne avec les migrations normales. Les premières données indiquent un tonnage pêché par les senneurs français de l'ordre de 2 300 tonnes (information de l'IRD), et de 9 735 tonnes par les senneurs espagnols (information du Secrétariat général de la pêche maritime espagnol). Les captures des palangriers espagnols auraient capturé 362 tonnes en 2005 (information SGPM). Au final, les captures réalisées en 2005 seraient les plus fortes enregistrées depuis 1999, de l'ordre de 12 400 tonnes soit plus que le tonnage de référence de l'accord.

*Tableau 64 : Tonnages pêchés par les navires thoniers communautaires dans la zone malgache. D'après données C.E.*

|              | 1999         | 2000         | 2001         | 2002         | 2003       | 2004       | 2005            |
|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|------------|------------|-----------------|
| Senneurs     | 7 781        | 8 151        | 7 683        | 3 917        | 266        | 18         | ± 12 000        |
| Palangriers  | 160          | 73           | 340          | 128          | 73         | 484        | ± 362           |
| <b>TOTAL</b> | <b>7 941</b> | <b>8 224</b> | <b>8 023</b> | <b>4 045</b> | <b>339</b> | <b>502</b> | <b>± 12 400</b> |

Les principaux contributeurs aux tonnages pêchés sont les senneurs, ce qui est logique dans la mesure où ces navires sont capables de pêcher entre 5 et 10 000 tonnes de thon par an et par navire. La capacité contributive des palangriers est beaucoup plus faible, car un navire hauturier pourra réaliser dans les 300-400 tonnes dans son année, et 100 à 200 tonnes pour les palangriers de la Réunion qui sont de tailles plus modestes.

##### ➤ Données par navire

Pour le protocole en cours, seul un senneur en 2003 a dépassé le tonnage de référence servant de calcul au prix de la licence (192 tonnes pêchées dans la zone de pêche malgache pour une assiette forfaitaire de 112 tonnes). Tous les autres navires ont déclaré des pêches en dessous de cette valeur, avec le plus souvent des déclarations nulles. C'est une conséquence logique du déplacement des zones de pêche plus vers le nord à l'extérieur de la zone malgache.

Sur les années précédentes, les tonnages de référence utilisés pour le calcul des frais de licence des senneurs ont été souvent dépassés. Entre 1999 et 2001, les senneurs qui ont effectué des captures dans la zone de pêche malgache ont pris entre 200 et 300 tonnes par navires. En 2002, les tonnages moyens par navire étaient plus proches de 150 tonnes (ces années là, le tonnage de référence par navire était de 100 tonnes).

Concernant les palangriers, la majorité des navires ont déclaré des pêches nulles ou pas de pêche dans la zone malgache. Les deux exceptions sont un palangrier hauturier espagnol qui a déclaré avoir pêché 346 tonnes en 2004 (pour un tonnage de référence licence de 70 tonnes), et un palangrier français de La Réunion 90 tonnes. En 2003, seul un navire du Portugal aurait déclaré des captures à Madagascar.

### ➤ Observations sur la notion d'espèce cible

Le protocole indique que l'assiette du paiement est la capture de thonidés, ce qui au sens strict n'inclut que les espèces de thons, et exclut toute autre espèce comme l'espadon ou les requins. Ceci ne pose pas de problèmes pour les senneurs qui ne pêchent que des thonidés, mais pose la question pour les palangriers qui en pêchent relativement peu, avec plus de 95% des captures composées d'espadons, autres poissons porte-épée et surtout requins océaniques. S'il apparaît de l'entendement général que les espadons et autres poissons porte-épée entrent dans le champs de ce que le protocole désigne comme thonidés, cela apparaît peu clair pour les requins océaniques qui représentent pourtant 75% des prises des palangriers hauturiers espagnols et portugais. De fait, les quelques déclarations de captures consultées de palangriers dans la zone malgache ne comportent pas de requins pour la plupart des navires.

Il sera par conséquent utile de clarifier les espèces concernées par l'accord et entrant dans les assiettes de calcul de la compensation et des frais de licences. Une solution serait d'adopter comme référence la liste des espèces migratrices citée dans l'article 64 de la Convention sur le Droit de la Mer, cette liste ayant le double mérite d'intégrer toutes les espèces pêchées par les navires palangriers et senneurs et de constituer une base légale incontestable.

### 1.4.3. Coût de l'accord ex-post

Les bilans provisoires 2004 (on ne dispose pas encore des captures définitives pour 2005) indiquent un coût de l'accord sensiblement identique à celui qui était attendu ex-ante, ceci du fait de l'utilisation satisfaisante des possibilités de pêche négociées en termes de nombre de navires et de l'absence de dépassements significatifs des tonnages de référence. L'accord a coûté environ 980 000 € au total, par rapport au 1 M€ attendus.

La méthode de calcul du coût de l'accord fait que l'accord est susceptible de rapporter davantage au pays partenaire si les tonnages pêchés sont élevés. Dans le passé, on a ainsi pu vérifier que les bonnes pêches de certains senneurs ont généré des frais de licence proche du double de ce qui était prévu à l'origine (200 000 € contre 100 000 € attendus environ en 2001), sans toutefois que le tonnage de référence d'ensemble de l'accord ne soit dépassé. Si la tendance 2005 est confirmée par les instituts scientifiques en charge de la validation des données, le coût de l'accord ex-post sera sensiblement supérieur à celui anticipé ex-ante. Les captures communautaires en excès du tonnage de référence (environ 12 500 tonnes) donneront lieu à un paiement additionnel d'au moins 112 500 €.

## **2. Analyses forces et faiblesses du secteur de la pêche à Madagascar**

Le tableau AFFOM suivant présente de manière synthétique les forces et faiblesses (éléments endogènes) du secteur de la pêche de Madagascar replacées dans un contexte macro-économique globale, ainsi que les opportunités et menaces (éléments exogènes).

Tableau 65 : Récapitulatif des Forces et Faiblesses du secteur des pêches de Madagascar et des menaces et opportunités en relation avec le Protocole d'Accord de Pêche

|   | Forces du secteur des pêches de Madagascar   | Faiblesses du secteur des pêches de Madagascar  | Opportunités   | Menaces  |
|---|--|---|--|--|
| <b>LE CADRE INSTITUTIONNEL DU SECTEUR DES PÊCHES</b>      |  |   |  |  |
| Contexte macroéconomique                                  | <p>Pays démocratique ayant retrouvé une stabilité politique perdue en 2002</p> <p>Adoption en 2003, puis révision en 2005, d'un cadre de lutte contre la pauvreté soutenu par les institutions internationales</p> <p>Madagascar est éligible à l'initiative de réduction de la dette extérieure</p> | <p>Pays pauvre lourdement endetté, Madagascar dépend du soutien des bailleurs</p> <p>Lenteur des réformes et faiblesse des investissements qui retardent la progression des indicateurs macro-économiques</p>   | Attractivité de la zone océan indien pour les investisseurs internationaux                         | Dépendance du secteur agricole vis-à-vis des aléas climatiques |
| Politique générale de développement du secteur            | Le secteur de la pêche est identifié par le DSRP comme un des secteurs porteurs  | Absence de politique de développement du secteur de la pêche  | Investissement de la Banque Mondiale et de la Communauté européenne dans la politique sectorielle. |  |
| Cadre général législatif relatif à l'exercice de la pêche | Cadre législatif permettant une gestion durable de certaines pêcheries   | <p>Le cadre est limité à l'exercice de la pêche dans la ZEE et n'intègre pas le suivi des navires battant pavillon national en dehors de celle-ci</p> <p>Régime de sanctions qui n'est pas suffisamment dissuasif</p> <p>Procédure d'attribution des licences étrangères trop discrétionnaire</p> |  |  |



|   | Forces du secteur des pêches de Madagascar   | Faiblesses du secteur des pêches de Madagascar  | Opportunités   | Menaces   |
|---|--|---|--|---|
| Gestion des pêcheries                       | Bon encadrement de la pêche crevettière industrielle et artisanale<br><br>Prise en compte de l'activité collective des produits de la pêche dans le cadre de gestion<br><br>Création d'un cadre de concertation (les ZAC) pour toutes les parties prenantes de la pêche d'un même secteur géographique | L'accès au secteur de la pêche traditionnelle demeure libre, ce qui gêne considérablement les efforts de gestion de ce secteur<br><br>Peu ou pas de mesures de gestion pour les autres pêcheries nationales<br><br>Très faible prise en compte des règles de gestion de la CTOI pour les navires thoniers | Mise en place de mesures ou de recommandations de gestion par les ORP dont Madagascar fait partie (CTOI et SWIOFC)   |   |
| Suivi des pêcheries                         | Suivi étroit de la pêche crevettière, y compris de ses impacts environnementaux  | Réseau confus de collecte des déclarations des captures pour la pêche nationale et étrangère<br><br>Difficultés pour suivre un secteur traditionnel informel réparti sur toute la longueur du littoral malgache   | Politique de décentralisation de l'Etat qui peut conduire à un suivi déconcentré du secteur de la pêche  | Difficultés de recrutement dans le secteur public du fait des plans de redressement économique à un moment où l'administration des pêches a besoin de se renforcer  |
| Contrôle et surveillance des Pêches         | Création puis développement du Centre de Surveillance des Pêches (CSP) avec l'appui de l'Europe principalement<br><br>Capacités de suivi (VMS) et capacités opérationnelles en mer (patrouilleurs, aéronefs).  | Le CSP est au stade de projet et n'est pas ancré dans l'organigramme institutionnel<br><br>Rédaction discrétionnaire des mesures de suivi dans les protocoles d'accord entre Madagascar et les armements de pays tiers  | Coopération étroite avec la France en matière de contrôle<br><br>Intérêt des bailleurs de fonds, européens en particulier, pour l'élimination de la pêche illégale dans l'océan indien | Arbitrage budgétaire nationaux  |
| Autorité compétente et qualité des produits |  | Présente de graves déficiences relevées par l'OAV en 2005<br><br>Pas de visibilité sur les capacités de la future ASH à redresser la situation  | Le renforcement des capacités de contrôle sanitaire dans les pays tiers est l'une des priorités de la Commission et d'autres bailleurs bilatéraux.                                     | Manque de possibilités de formation dans le domaine vétérinaire<br><br>Une fermeture même temporaire des exportations sera mise à profit par des opérateurs concurrents pour conquérir les parts de marché malgaches en Europe. |

|   | Forces du secteur des pêches de Madagascar   | Faiblesses du secteur des pêches de Madagascar  | Opportunités   | Menaces  |
|---|--|---|--|--|
| Conventions et traités internationaux         | Adhésion de Madagascar à la plupart des conventions internationales<br><br>Partie contractante de la CTOI et futur membre de la SWIOFC   | Absence de politique volontariste vis-à-vis du travail des ORP (pas de participation aux réunions)<br><br>Méconnaissance des règles édictées par les ORP et non prise en compte dans le cadre réglementaire | Travail des principales entités de pêche (Communauté européenne, Japon) pour faire évoluer les règles de gestion de la CTOI  | Réactions de la Communauté internationale envers les Etats qui ne respectent pas les obligations qui découlent du Droit de la Mer  |
| Appui scientifique à la gestion des pêcheries | Activité depuis le milieu des années 1990 d'un programme national de recherche crevette impliquant des chercheurs étrangers<br><br>Les connaissances accumulées par ce programme ont été utilisées pour la mise en place de mesures de gestion | Pas de ressources nationales pour mener des recherches halieutiques<br><br>Pas d'avis scientifiques pour motiver des mesures de gestion sur des stocks autres que crevettes                                 | Financements de programmes de recherche régionaux par la Commission européenne et par la Banque Mondiale.<br><br>Engagement de la Communauté (livre vert) à développer la qualité de l'avis scientifique dans les eaux de pays tiers |  |
| Environnement                                 | Prise en compte des effets sur l'environnement de la pêche crevette (évitement des captures accessoires notamment)   | Absence d'intégration des préoccupations environnementales pour les autres pêcheries  | Interventions des ONG et des bailleurs de fonds dans ce domaine en Afrique<br><br>La préservation de l'environnement est au cœur des politiques de développement du pays.  | Faible sensibilité des populations littorales aux préoccupations environnementales du fait de leur précarité   |
| Investissements étrangers                     | Cadre juridique simplifié et sécurisant. Existence de zones franches pour les entreprises destinées à l'exportation<br><br>Faible coût de la main d'œuvre nationale  | Insuffisance de main d'œuvre qualifiée<br><br>Productivité de la main d'œuvre inférieure à celle de pays de la Région<br><br>Disponibilité limitée de services à Madagascar                                 | Politique de libéralisation du Gouvernement et facilités accordées au secteur privé considéré comme le principal pilier du développement   | Incertitudes sur les capacités de l'Etat à exercer ses fonctions régaliennes, notamment dans le domaine du contrôle sanitaire des exportations<br><br>Révision des droits préférentiels des pays ACP vis-à-vis de l'accès au marché européen |
|   |  |   |  |  |

|                                | Forces du secteur des pêches de Madagascar  | Faiblesses du secteur des pêches de Madagascar                     | Opportunités  | Menaces  |
|--------------------------------|---|--|---|--|
| Les eaux malgaches             | Eaux relativement productives situées en particulier sur le chemin des migrations des espèces de thonidés et apparentés   | Présence abondant de thonidés restreinte à un trimestre de l'année |   |  |
| Stocks naturels exploitables   | Présence d'une ressource en crevettes résilientes à l'effort de pêche<br><br>Potentiel pour l'exploitation de poissons, crustacés ou céphalopodes   | Potentiel exploitable des stocks largement inconnu                 | Abondance des thonidés dépendantes des conditions environnementales sur l'océan indien, avec possibilités d'années où la ressource thonière est absente (cf 2003 et 2004) |  |
| Etat de la ressource naturelle | Stocks crevettiers dans les limites biologiques de l'exploitation   |  |   |  |
| Aquaculture                    | Développement d'une aquaculture industrielle de crevette qui égale sensiblement la production de la pêche<br><br>Mesure d'encadrement en place, prévenant notamment l'introduction d'espèces nouvelles<br><br>Aquaculture continentale également développée |  |   | Déclenchement d'épizooties potentiellement fatales pour le secteur |

|   | Forces du secteur des pêches de Madagascar  | Faiblesses du secteur des pêches de Madagascar   | Opportunités   | Menaces  |
|---|---|--|--|--|
| Flottille de pêche nationale                              | Flotte industrielle de chalutiers crevettiers performants   | Pas de flotte de pêche à rayon d'action étendu capable d'exploiter les ressources côtières   | Politique de protection des intérêts nationaux pour l'exploitation des ressources  |  |
| Flottille de pêche traditionnelle <sup>27</sup> nationale | Secteur de la pêche traditionnel susceptible de mettre en œuvre plusieurs types d'engins pour l'exploitation de ressources variées                                      | Difficultés potentielles pour le respect de normes d'hygiène<br>Problèmes de sécurité en mer<br>Manque d'équipement du pays en infrastructures de débarquement et conservation des produits                                | Prise en compte de ce secteur par la politique de développement du Gouvernement comme potentiellement porteur dans le cadre de la lutte contre la pauvreté | Manque de développement des infrastructures routières autour du pays |
| Flottille de pêche étrangère                              | Intérêt de la zone malgache pour la pêche thonière par les intérêts étrangers (nombre de candidats importants)  | Exercice de la pêche par des intérêts peu scrupuleux du respect des règles de gestion  | Mise en œuvre de plans d'éradication de la pêche illégale par la Communauté internationale   |  |
| Equipages   | Prédisposition de certaines classes de la population pour le métier de marin<br><br>Main d'œuvre embarquée de qualité reconnue par les armements nationaux et étrangers | Absence de capacités financières des marins pour l'investissement dans des navires   | Présence d'armements de pays tiers dans l'océan indien à la recherche de main d'œuvre  | Faible niveau de la formation des marins à Madagascar                |
| Structuration professionnelle du secteur                  | Existence d'un syndicat d'armateur à la pêche crevettière au rôle proactif dans la gestion du secteur   | Absence de groupements professionnels fédérés au niveau national des autres parties prenantes (pêche artisanale, collecte, mareyage)<br><br>Pas d'intégration formelle d'un cadre de consultation dans le cadre législatif |  |  |

<sup>27</sup> La pêche traditionnelle est l'équivalent de ce que l'on appelle la pêche artisanale en Afrique de l'Ouest (coques ouvertes non motorisées ou pêche à pied)

|   | Forces du secteur des pêches de Madagascar   | Faiblesses du secteur des pêches de Madagascar   | Opportunités                                      | Menaces   |
|---|--|--|---|---|
| Ports et services à la flotte de pêche (filère amont) | Présence d'un réseau d'entreprises spécialisées dans le service aux flottes autour du port thonier de Diego Suarez, avec une expérience des flottes étrangères   | Pas de services amonts qui pourraient être utilisés par la flotte palangrière, la plus abondante en nombre d'unités, et qui travaille à proximité des ports du sud du pays (Tuléar en particulier).  | Cadre général qui favorise l'investissement privé | Compétition de la part d'autres places portuaires (Seychelles, Maurice, Kenya)                      |
| Transformation industrielle des produits              | Existence à Diego Suarez d'une conserverie industrielle pour la transformation des thons<br><br>Ateliers de traitement de la crevette aux normes internationales | Difficultés d'approvisionnement : la conserverie doit acheter la matière première sur le marché international et l'acheminer vers Madagascar<br><br>L'irrégularité des approvisionnements de la pêche artisanale et traditionnelle ne peut permettre le développement d'un secteur de la transformation<br><br>Difficultés du travail avec les autorités en charge du contrôle sanitaire |   | Incertitudes sur le maintien de Madagascar sur la liste des pays autorisés à exporter vers l'Europe |

### 3. Analyse socio-économique des retombées de l'accord

#### 3.1. L'emploi

Le tableau suivant présente les effectifs moyens par navire avec une répartition par nationalité. Les nombres d'équipages considérés tiennent compte de la rotation par tiers sur les navires industriels (2/3 embarqué et 1/3 au repos).

Concernant les marins de nationalité malgache, le protocole impose sans distinction de segment l'embarquement d'au moins 40 marins embarqués en permanence pendant la durée de la campagne de pêche dans la zone malgache. La liste détaillée qui devait être fournie à des fins de suivi de cette clause n'a jamais été établie, mais les sources locales et professionnelles européennes s'accordent pour dire que cette clause a été respectée, et même au-delà, avec une centaine de marins qui embarqueraient sur les senneurs, même quand ceux-ci ne travaillent pas dans la zone malgache (ils sont alors acheminés par avion vers les Seychelles). Les palangriers européens n'auraient pas embarqué de marins malgaches.

*Tableau 66 : Estimation de l'emploi à bord des navires communautaires concernés par l'accord Madagascar.*

| <i>Equipe</i>   | <i>Equipe total</i> | <i>Ressortissants CE</i> | <i>Ressortissants ACP</i> | <i>dont Madagascar</i> |
|---|---------------------|--------------------------|---------------------------|------------------------|
| <b>Par navire</b>   |                     |                          |                           |                        |
| Senneurs  | 32                  | 10                       | 20                        | 2                      |
| Palangriers hauturiers E & P  | 16                  | 6                        | 10                        | 0                      |
| Palangriers côtiers F   | 6                   | 6                        | 0                         | 0                      |
| <b>Pour l'ensemble de la flotte (nombre moyen d'unités entre parenthèses)</b> |                     |                          |                           |                        |
| Senneurs (35)   | 1120                | 350                      | 700                       | 70                     |
| Palangriers hauturiers E & P (20)   | 320                 | 120                      | 200                       | 0                      |
| Palangriers côtiers F (13)  | 78                  | 78                       | 0                         | 0                      |
| <b>Total</b>  | <b>1518</b>         | <b>548</b>               | <b>900</b>                | <b>70</b>              |

L'emploi embarqué à bord des flottes de pêche de la C.E. approcherait par conséquent les 1500 personnes équivalent temps plein, dont près de 550 ressortissants communautaires et 900 ressortissants de pays ACP. Le nombre de marins malgaches approcherait les 70, ce qui est compatible avec l'estimation de la centaine de marins qui aurait embarqué sur les navires de la C.E. en tenant compte des permutations d'individus.

L'emploi des ressortissants communautaires concerne au premier chef des marins originaires de Bretagne en France, et du Pays Basque et de Galice en Espagne, soit des zones dépendantes de la pêche. Les marins malgaches ont la particularité d'être en majorité originaires d'un village, Cap Diego, situé autour de la baie de Diego Suarez, une zone où les possibilités d'emplois alternatifs sont rares.

Il est très difficile de mesurer si l'emploi embarqué dépend de l'accord Madagascar ou non. En 2003 et 2004, la réponse aurait été négative car les navires sont peu venus dans la zone de pêche et ont quand même réalisé des années jugées correctes. Les années précédentes, la réponse aurait été plus affirmative car les 7 à 8000 tonnes pêchées dans la zone de pêche malgache représentaient environ 4% des tonnages pêchés dans l'océan indien, soit une proportion significative.

#### ➤ La clause sociale

En matière de protection des droits des marins malgaches qui embarquent à bord des navires européens sous accord, le protocole fait référence aux déclarations de l'OIT<sup>28</sup> et précise notamment que les conditions de rémunération ne peuvent être inférieures aux normes de cette organisation. Il s'agit d'une clause que l'on retrouve dans d'autres protocoles d'accord de pêche signés dans un passé récent. D'après

<sup>28</sup> Madagascar, et les Etats membres de la Communauté disposant d'une flotte importante (commerce et pêche) sont membres de l'OIT

les contrats de travail qui ont pu être consultés et les discussions tenues sur ce sujet avec divers intervenants, cette clause n'a pas été respectée. Les faits sont les suivants :

- Les contrats de travail visés affichent des salaires fixes journaliers variant entre 1 € et 2 € par jour, plus une prime de capture équivalente à 0,17 € par tonne pêchée. Au final, sur un mois durant lequel le navire aurait fait une bonne pêche de 400 tonnes, le salaire du marin varie entre 100 et 135 € brut.
- Ce montant est sensiblement inférieur aux 500 USD décidé par l'OIT par la recommandation 187 sur les salaires et la durée du travail des gens de mer complétant la convention C 180 (ratifiée notamment par 14 Etats membres de la Communauté, dont la France et l'Espagne, mais pas par Madagascar)
- Les contrats de travail des marins embarqués à bord des navires européens sont des contrats de droit malgache, signés entre l'intéressé, le consignataire représentant de l'armement européen, et visés par le représentant de l'Etat qui dépend du Ministère en charge des Transports (l'engagement par une société locale est obligatoire suivant le Code Maritime). La rémunération prévue par les contrats est conforme au Code Maritime malgache qui prévoit que les marins ne peuvent recevoir moins du salaire minimum, soit environ 18 € par mois en janvier 2006.

Les différents intervenants consultés ont chacun leur avis sur la question. Les armateurs européens indiquent que les contrats sont conclus par le biais de leurs représentants consignataires et qu'ils n'en sont pas responsables. Ces derniers indiquent à leur tour que les salaires sont conformes à la législation nationale et que les autorités du pays auraient dû intégrer la recommandation de l'OIT dans le dispositif législatif national pour garantir leur application. Les autorités du pays rencontrées n'ont pas apporté d'éléments de réponse précis sur ce sujet.

Cette position confuse reflète le débat qui a cours à l'OIT depuis de longues années sur la responsabilité de chacun vis-à-vis des marins dans une relation souvent triangulaire (employeur, consignataire, marin). La nouvelle convention consolidée de l'OIT adoptée en février 2006 (mais non encore ratifiée) met un terme à ce débat en intégrant que si ce sont les sociétés de consignation les employeurs des marins, ce sont bel et bien les armateurs des navires, et leur mandataire le capitaine, qui doivent veiller au respect des normes de travail tant que les marins sont à bord. Dans ce cas d'espèce, il semble bien qu'il était de la responsabilité des Etats du pavillon (France et Espagne en l'occurrence) de veiller à ce que la clause sociale du protocole soit bien appliquée. Les autorités françaises se sont saisies de ce problème, ont lancé une enquête interne qui pourrait aller jusqu'au paiement des arriérés de salaires dus.

Cette situation n'a été dénoncée que début 2005 par un syndicat national, le SygmMa, auprès des hautes autorités du pays et de la Communauté européenne<sup>29</sup>. A noter que le problème aurait pu être identifié avant si les rapports prévus dans l'article 6 à l'annexe du protocole en cours avaient été soumis comme prévus, ce qui n'a pas été le cas. Dans le cadre d'un prochain protocole d'accord le cas échéant, il sera important de préciser qui est responsable de la préparation de ces rapports, et de prévoir qu'une copie soit également soumise à la Communauté qui dispose d'un certain pouvoir d'encadrement des flottes sous accord.

---

<sup>29</sup> La Directeur Général de la DG FISH a ensuite écrit aux Etats membres concernés pour leur rappeler l'importance de la clause sociale et les inviter à la faire respecter par leurs armateurs.

### 3.2. Retombées économiques directes

#### 3.2.1. Présentation générale de la méthode

On cherche à estimer pour cette étude les principaux soldes intermédiaires de gestion à partir de la structure des coûts des navires. La méthode de calcul de ces soldes intermédiaires est détaillée dans la figure ci-dessous. Le premier solde, la valeur ajoutée brute, est la différence entre le chiffre d'affaires réalisé et les consommations intermédiaires. La valeur ajoutée représente la richesse brute générée pour rémunérer le travail et le capital. Le second solde intermédiaire de gestion est l'excédent brut d'exploitation. Ce solde fait la différence entre le chiffre d'affaires réalisé et tous les coûts supportés pour générer ce chiffre d'affaire dont les coûts du travail et les taxes incluant le coût de l'accès (la licence) et les taxes d'utilisation portuaire. L'excédent brut d'exploitation représente le montant destiné à financer et rémunérer le capital investi (amortissement, emprunts).

Les charges d'amortissement et les charges financières ne peuvent raisonnablement être estimées en raison de l'hétérogénéité des flottes concernées (taille des navires, âge, méthodes de financement, méthodes d'amortissement). L'étude s'arrêtera donc à l'estimation de la valeur ajoutée brute et de l'excédent brut d'exploitation, et ne cherchera pas à estimer les résultats des exercices.

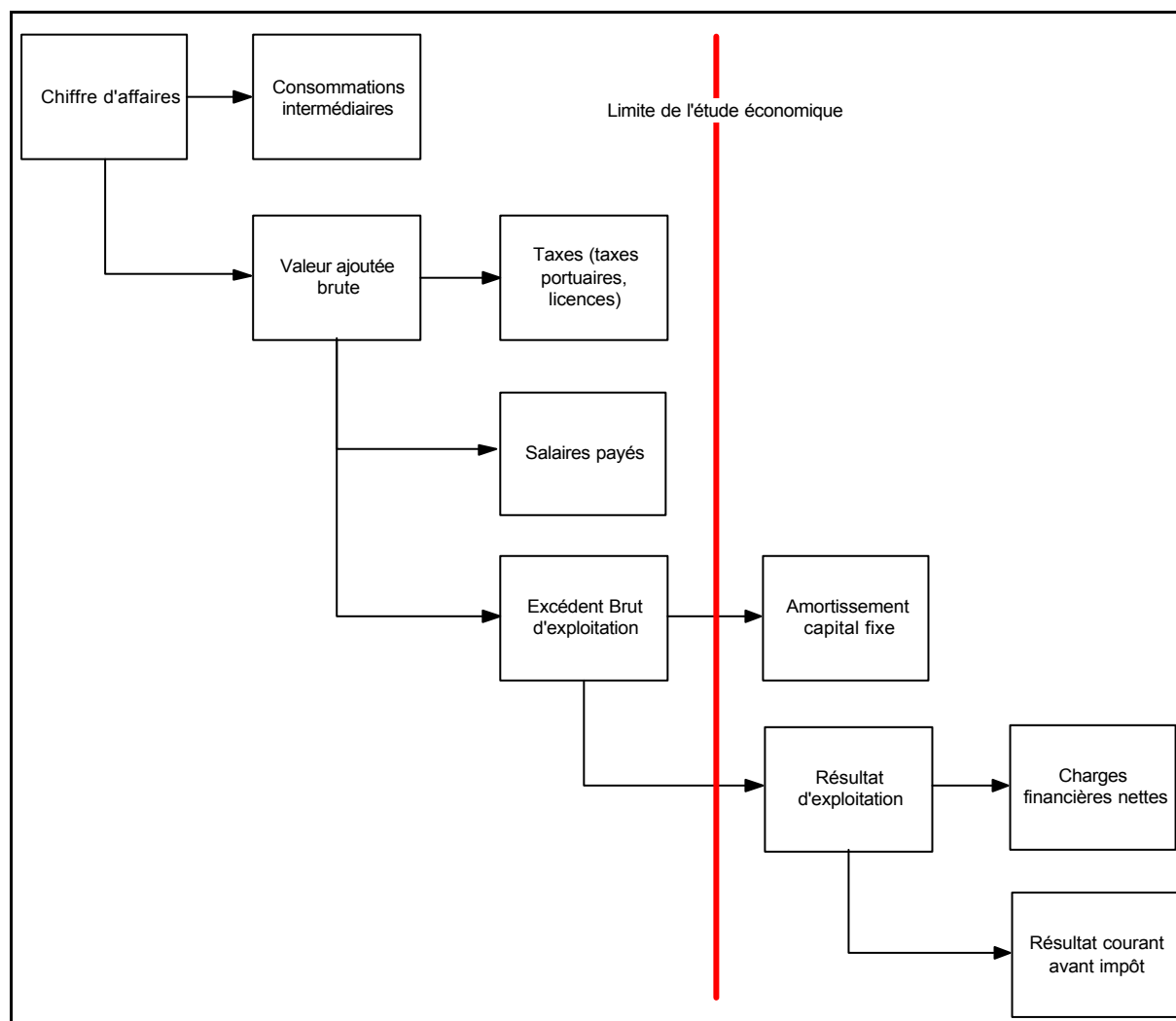


Figure 6 : Les principaux soldes intermédiaires de gestion considérés



Dans le cadre de cet accord, si les senneurs constituent une catégorie techniquement bien distincte des autres, il convient d'introduire une distinction entre les palangriers hauturiers espagnols et portugais qui sont des navires de type industriel, et les palangriers côtiers français (de la Réunion) dont le profil d'activité se rapproche plus d'une modèle de pêche artisanale comme on l'entend en Europe. En outre, les deux sous-segments n'ont ni la même capacité de capture, ni les mêmes espèces cibles en dehors de l'espadon.

Les informations sur les comptes d'exploitations des navires européens ont été obtenues :

- A partir de sources professionnelles pour les navires senneurs et palangriers de La Réunion. Le compte d'exploitation type utilisé pour les senneurs est identique à celui utilisé dans l'étude stratégique de la filière thon (convention spécifique n°12 contrat cadre FISH 2003/02) et a été visé par les professionnels membres du Comité de Pilotage de l'étude
- A partir de sources scientifiques pour le segment des palangriers hauturiers espagnols. Le suivi de ce segment est assuré par les chercheurs membres de l'action concertée «*Economic Performance of Selected European Fishing Fleets*», édition 2004.

Les comptes donnent les principaux postes de dépenses en pourcentage du chiffre d'affaires. Ces comptes ont été réactualisés pour tenir compte de l'augmentation sensible du coût des carburants sur l'année 2005.

### 3.2.2. Données de base

#### ➤ Les prix des espèces cibles

Les prix des espèces cibles ont été collectés à partir de différentes sources d'informations, dont les associations professionnelles pour le secteur thonier senneurs et le programme Globefish pour les espèces cibles des palangriers. Pour 2005, des estimations ont été faites à partir des premiers résultats de la campagne des thoniers senneurs français qui font état d'une baisse de production de 3% par rapport à 2004 (diminution des rendements en albacore), mais compensée par une hausse de 15% des prix moyens des espèces cibles. Ces ratios ont été appliqués au cas de la flotte des senneurs espagnols. En ce qui concerne les espèces cibles des palangriers, il n'a pas été possible d'obtenir de nouvelles actualisation du prix des espèces cibles en 2005, et que l'on a choisi en conséquence de conserver les estimations faites pour 2004.

*Tableau 67 : Hypothèses de prix moyens des espèces cibles utilisées pour les calculs économiques (en €/tonne)*

|                         | 2004  | 2005  |
|-------------------------|-------|-------|
| <b>Thon Senne</b>       |       |       |
| Albacore                | 860   | 989   |
| Listao                  | 540   | 621   |
| Patudo                  | 680   | 782   |
| <b>Espèces Palangre</b> |       |       |
| Espadon                 | 5 430 | 5 430 |
| Requins                 | 890   | 890   |
| Albacore                | 4 750 | 4 750 |
| Germon                  | 4 750 | 4 750 |
| Patudo                  | 4 750 | 4 750 |
| Divers                  | 4 750 | 4 750 |

### ➤ Captures et taux de présence

Le taux de présence des navires européens dans la zone de pêche de Madagascar est estimé comme le ratio des captures déclarées dans cette zone comparées aux captures totales de ces navires dans l'océan indien. Les captures dans la zone de Madagascar sont données par les déclarations de captures telles que demandées par le protocole d'accord. Les captures totales dans l'océan indien sont issues des déclarations des Etats membres à la CTOI.

Les données nécessaires pour estimer ce taux de présence sont disponibles pour 2004 pour toutes les flottes de la CE concernées. Pour 2005, on dispose des données préliminaires de capture des senneurs espagnols et français dans la zone de pêche (12 000 tonnes environ), ainsi que des données préliminaires des palangriers espagnols (342 tonnes, que l'on arrondit à 450 tonnes pour tenir compte des captures des palangriers portugais). Concernant les captures totales dans l'océan indien, seules les données 2004 sont disponibles au moment de l'évaluation. Pour les senneurs, on estimera les captures 2005 sur la base des premiers résultats de la campagne française qui font état d'une baisse de 3% des tonnages (baisse appliquée également aux senneurs espagnols. S'agissant des palangriers français basés à la Réunion, une hypothèse de captures 2005 de 2 500 tonnes sera utilisée sur la base du résultat de discussions avec les armements qui font état d'une remontée des tonnages. Enfin, pour les palangriers portugais et espagnols, les captures 2005 dans l'océan indien seront estimées similaires à celles de 2004.

Les grandes variations du niveau d'activité des senneurs entre 2004 où la pêche a été quasiment nulle dans la zone de pêche malgache et 2005 où elle aurait atteint des records vont avoir l'avantage de présenter des résultats économiques pour deux situations extrêmes.

### 3.2.3. Résultats

#### ➤ Chiffres d'affaires

Le tableau suivant indique que le chiffre d'affaires des flottes de la C.E. réalisé dans la zone de pêche de Madagascar varie entre 1,4 M€ en 2004 et 10,9 M€ en 2005. La relative faiblesse du chiffre d'affaires en 2004 est à mettre en relation avec le niveau très faible des captures en 2004. Pour 2005, la flotte des senneurs a été la principale contributrice en termes de chiffres d'affaires, comme cela pouvait être attendu *ex-ante* compte-tenu du potentiel de captures de cette flotte vis à vis de celui des palangriers.

*Tableau 68 : Estimation (en €) du chiffre d'affaires généré par les flottes européennes sous accord*

| Segments                          | 2004      | 2005       |
|-----------------------------------|-----------|------------|
| Senneurs (FR, ES et IT)           | 71 690    | 9 246 000  |
| Palangriers hauturiers (ES et PO) | 708 198   | 875 520    |
| Palangriers côtiers (FR)          | 592 824   | 741 030    |
| Total                             | 1 372 712 | 10 862 550 |

#### ➤ Valeur ajoutée brute

La valeur ajoutée brute est la différence entre le chiffre d'affaires et les consommations intermédiaires (carburants, frais fixes et frais variables). En termes économiques, cette valeur représente l'excédent de valeur créée sur la valeur détruite dans le cadre du processus de production. Cette valeur ajoutée qui inclut notamment les taxes, impôts et salaires se partage ensuite entre la Communauté, Madagascar et des intervenants de pays tiers.

Suivant le résultat des estimations, la valeur ajoutée brute générée par les navires a été proche de 700 000 € en 2004 contre près de 5,1 M€ en 2005. Cette variation sensible s'explique par la différence de niveau d'activité de la flotte des senneurs entre ces deux années.

Tableau 69 : Estimation (en €) de la valeur ajoutée brute générée par les flottes européennes sous accord

| Segments                          | 2004    | 2005      |
|-----------------------------------|---------|-----------|
| Senneurs (FR, ES et IT)           | 34 483  | 4 253 160 |
| Palangriers hauturiers (ES et PO) | 347 017 | 420 250   |
| Palangriers côtiers (FR)          | 332 574 | 400 156   |
| Total                             | 714 074 | 5 073 566 |

➤ **Valeur ajoutée au bénéfice de la CE**

La valeur ajoutée au bénéfice de la CE est estimée en retranchant de la valeur ajoutée brute globales les sommes versées à Madagascar sous forme de salaires des marins, de frais de licences et d'éventuels frais portuaires. On supposera par hypothèse que toute la valeur ajoutée qui n'est pas au bénéfice de Madagascar l'est au bénéfice de la CE.

Concernant les navires palangriers hauturiers et côtiers, les indications recueillies sur place indiquent (i) que les navires n'emploient pas de marins malgaches et (ii) que ces mêmes navires ne s'arrêtent pas, ou de manière très sporadique, dans les ports malgaches, n'effectuant ainsi aucune dépense en matière charges portuaires. La valeur ajoutée au bénéfice de Madagascar se limite par conséquent aux frais de licence payés.

Pour les senneurs, on fera l'hypothèse que la masse salariale payée aux marins malgaches est celle qui correspond à l'emploi de 70 marins pendant 6 mois plein au coût de 150 € brut par mois (soit 63 000 € par an environ)<sup>30</sup>. Concernant les charges portuaires, on ne les prendra pas en considération sachant que les montants exigés par les barèmes officiels peuvent être qualifiés de dérisoires<sup>31</sup> (de l'ordre de quelques dizaines d'euros), et que les navires senneurs n'effectuent pas nécessairement d'escales dans les ports malgaches quand ils travaillent dans la zone.

Les frais d'observateurs (fixés à 20 € par journée) sont également considérés comme nuls pour le segment palangrier car aucun observateur n'a embarqué sur les navires européens. Pour les senneurs, ils correspondent, suivant les indications du CSP à la couverture de trois marées de 30 jours, soit 1 800 €.

On estime généralement les frais de licences payés équivalents aux frais minimums, hors quantités additionnelles (soit le nombre de navire ayant pris une licence multiplié par le seuil forfaitaire fixé par le protocole d'accord en cours). Cette estimation est réelle pour 2004 où les tonnages pêchés ont été faibles, mais probablement sous-estimée en 2005 du fait des captures élevées des flottes qui font qu'un certain nombre de navires ont dû dépasser le tonnage de référence servant d'assiette pour le calcul final du prix de la licence. La donnée précise n'est pas encore disponible, mais on prendra à titre d'hypothèse que les frais de licences additionnels payables par les armateurs de thoniers senneurs seront de l'ordre de 90 000 € en sus du coût nominal.

Les estimations indiquent que hors compensation financière payée par la CE, les éléments constitutifs de valeur ajoutée générée par les navires de la CE sous accord varient de 200 à 310 000 € environ suivant les années.

<sup>30</sup> En 2006, cette masse salariale devrait être en augmentation sensible suite au rappel du respect de la clause sociale de l'accord et l'entrée en vigueur du salaire minimum recommandé par l'OIT (500 USD soit 420 € brut), à condition que cette augmentation de salaire continue à rendre la main d'œuvre malgache attractive.

<sup>31</sup> droits de ports par escale 0,5 à 0,75 €, droits de stationnement 0,1 à 0,35 €/mètre linéaire/jour

*Tableau 70 : Valeur ajoutée directe générée (€) au bénéfice de Madagascar par les navires (hors compensation financière)*

| Type de dépense      | 2004    | 2005    |
|----------------------|---------|---------|
| Frais de licences    | 140 600 | 245 400 |
| Salaires marins      | 63 000  | 63 000  |
| Frais d'observateurs | 1 800   | 1 800   |
| Taxes portuaires     | --      | --      |
| Total                | 205 400 | 310 200 |

Le résultat des estimations indique une valeur ajoutée totale au bénéfice de la CE faible en 2004 (510 000 €) et proche de 5 M€ en 2005. Pour 2004, l'estimation de la valeur ajoutée générée par les senneurs dans la zone malgache est logiquement négative car les armements ont payé davantage de frais de licences et de salaires aux marins nationaux qu'ils n'ont dégagé de valeur ajoutée globale dans la zone de pêche en raison de la faiblesse des captures. Pour 2005 où la tendance était exactement inverse (fortes captures dans la zone), la valeur ajoutée au bénéfice de la CE est proche de la valeur ajoutée totale, la différence reposant essentiellement dans les frais de licence payés par les armements.

*Tableau 71 : Estimation (en €) de la valeur ajoutée dégagée au bénéfice de la CE*

| Segments                          | 2004     | 2005      |
|-----------------------------------|----------|-----------|
| Senneurs (FR, ES et IT)           | -122 717 | 3 994 760 |
| Palangriers hauturiers (ES et PO) | 312 017  | 385 250   |
| Palangriers côtiers (FR)          | 319 374  | 383 356   |
| Total                             | 508 674  | 4 763 366 |

### 3.3. Retombées économiques indirectes

#### 3.3.1. Madagascar

Les activités des navires européens ont des retombées économiques indirectes sur l'économie malgache car leur présence contribue à l'économie de la filière, notamment pour les postes conserverie et activités portuaires.

##### ➤ Le secteur de la conserve

La conserverie installée sous zone franche non loin des quais du port de Diego Suarez transforme entre 30 000 et 35 000 tonnes de thons par an. Il s'agit de thons pêchés par des senneurs uniquement (le thon palangre est destiné à la consommation en frais), et essentiellement du listao. Le thon est soit acheté sur le marché international et livré par cargo frigorifique, soit débarqué directement par des senneurs qui font escale à Diego.

Les comptes économiques de la conserverie de Diego n'ont pas été consultés. Par analogie avec d'autres conserveries et compte-tenu de la faible élasticité du prix de vente, on peut estimer que la transformation de 30 à 35 000 tonnes de thons génère un chiffre d'affaires proche de 45 M€. Suivant des ratios classiques pour ce type de transformation, la valeur ajoutée générée est équivalente à environ 20% du chiffre d'affaires, soit 9 M€ par an.

La valeur ajoutée se partage entre les opérateurs européens et Madagascar. Les frais fixes (frais généraux, dotations aux amortissements), la main d'œuvre, les facteurs de production (eau, énergie), la saumure de boîte, les emballages en cartons peuvent être considérés comme des postes relatifs à Madagascar. Les fonctions marketing (dirigée depuis le siège social de la conserverie en France), l'huile, les feuillets plastiques et boîtes, et la fonction fret sont exclusivement ou très majoritairement des charges ou des

services importés. Les estimations effectuées dans le cadre d'une étude récente<sup>32</sup> indiquent que globalement 40% de la valeur ajoutée générée l'est au bénéfice du pays de l'actionnaire principal (ici la France), et 60% au bénéfice du pays ACP, en l'occurrence Madagascar.

Ces estimations conduisent à estimer que la valeur ajoutée générée par la conserverie de Diego Suarez au bénéfice de Madagascar est d'environ 5,4 M€ par an. On rappelle que cette usine procure de l'emploi à 1 400 ressortissants malgaches, essentiellement des femmes.

Si l'on retient que 50% des tonnages travaillés par cette usine sont d'origine communautaire (cf section sur le commerce extérieur), on peut estimer que l'activité de la conserverie dépend en grande partie de l'activité des senneurs européens en exploitation dans l'océan indien. A noter cependant que cette dépendance est indépendante de la présence ou non des senneurs européens dans la zone de pêche malgache car le thon peut être acheté aux armements communautaires aux Seychelles par exemple. Le débarquement direct des senneurs à Madagascar permet à la conserverie de réaliser des économies sur le transport de la matière première, et de bûcher du thon de meilleur qualité car il aura évité l'étape transbordement / transport.

### ➤ Services portuaires

Les navires senneurs européens qui s'arrêtent au port de Diego Suarez consomment des services comme du déchargement (emploi de société de manutention), achètent des consommables (sel, nourriture, eau), et font parfois escale à la SECREN, le chantier naval de Diego Suarez. Les escales s'étalent en général sur une période de trois mois (mars à mai) quand la ressource est proche du nord de Madagascar.

D'après les statistiques de fréquentation du port collectées par l'USTA, les navires de la CE ont réalisé en 2005 26 touchées au port de Diego, dont 22 avec débarquement ou transbordement vers un cargo frigorifique (13 700 tonnes transbordées). Les arrêts techniques à la SECREN ont été relativement peu nombreux, de l'ordre de 5 pour les navires européens (le reste pour les navires seychellois en ce qui concerne les senneurs).

Les retombées économiques des activités des navires senneurs sur le port sont difficiles à discerner car le port de Diego Suarez accueille non seulement des navires de pêche étrangers (communautaires et seychellois), mais aussi des navires de commerce. Ainsi, l'emploi dans les sociétés de manutention (estimée à 800 dockers) ne dépend pas que de l'activité (saisonnière) des navires communautaires, mais également du reste du trafic pêche et marchand sur le port. La situation est identique pour le chantier naval. Son activité repose sur la réparation et la construction de navires de pêche et marchands, étrangers ou nationaux. Les effets directs des navires européens ne peuvent qu'être estimés :

- Pour la manutention, on retiendra un coût moyen de déchargement équivalent à 10 € par tonne par analogie avec les coûts pratiqués en Afrique de l'Ouest. Les 13 700 tonnes transbordées ont par conséquent généré une dépense d'environ 137 000 € au bénéfice des sociétés de manutention avec un taux de valeur ajoutée incluse proche de 100% au bénéfice de Madagascar.
- Pour le chantier naval, la SECREN a déclaré un chiffre d'affaire 2005 équivalent à 7,6 M€ reposant à 80% (6,1 M€) sur la réparation navale. La réparation des navires étrangers représenterait 60% de cette activité réparation (3,6 M€). Si l'on admet que les navires européens représentent la moitié de cette activité de réparation des navires étrangers (1,8 M€) et que le taux de valeur ajoutée incluse de ce type d'activité est proche de 40%, la valeur ajoutée générée par les navires européens par l'activité réparation navale à Madagascar serait proche de 730 000 €.

Si l'on ajoute à ces activités la fourniture de biens de consommation aux navires en escale, on peut estimer la valeur ajoutée générée par les escales au bénéfice de Madagascar à près de 1 M€ base 2005 (137 000 € manutention, 730 000 € réparation navale, environ 135 000 € achat de biens de consommation).

<sup>32</sup> La filière thonière européenne : Bilan économique, perspectives et analyse des impacts de la libéralisation des échanges. Convention spécifique n°12. Contrat cadre FISH/2003/02

### 3.3.2. Communauté européenne

Les secteurs connexes à la pêche de la Communauté bénéficient de retombées de l'activité des navires dans l'océan indien. Ce sont les secteurs amont à la pêche (fourniture de biens et services aux navires, soit essentiellement les services d'assurances, de voyagistes, de télécommunications, les autres dépenses étant majoritairement réalisées auprès de pays tiers), et le secteur aval de la commercialisation et de la transformation du thon.

En ce qui concerne l'emploi, plusieurs travaux ont cherché à estimer les effets multiplicateurs de l'activité embarquée à terre. A l'échelle européenne, une étude menée par la DG FISH en 2000<sup>33</sup> a permis d'estimer que le nombre d'emploi généré à terre par un emploi embarqué varie entre 0,5 et 1,5, avec une moyenne de 1,1 emploi à terre par emploi embarqué. Ce ratio moyen correspond à des études socio-économiques menées en France par exemple.

Il n'y a à notre connaissance que très peu de travaux réalisés sur les effets multiplicateurs de la valeur ajoutée générée dans les secteurs amonts et avals par les flottes de pêche. L'estimateur utilisé dans l'étude d'évaluation des accords de pêche conclus par la Communauté européenne en 1999 avait été fixé à 2 € de valeur ajoutée indirecte pour 1 € de valeur ajoutée directe, sans réelle démonstration et dans le cas où les captures des navires sous accord sont placées sur le marché européen. Les navires thoniers senniers vendent la majeure partie de leurs captures aux conserveries des pays ACP (Seychelles, Maurice, Madagascar, Kenya) voire à d'autres pays tiers (Thaïlande) pour transformation avant mise sur le marché communautaire. Une partie des captures est cependant rapatriée dans les Etats membres pour y être transformée, et principalement en Espagne qui constitue le seul pays de la Communauté disposant d'un appareil de transformation conséquent. Le secteur de la conserve en France et en Italie s'appuie déjà depuis plusieurs années sur la transformation de longes de thon, c'est-à-dire de matière déjà pré-transformée et d'origines très diverses, mais surtout issue des pays d'Amérique Latine. Les prises des palangriers sont vendues sur le marché européen.

Une partie de la valeur ajoutée induite dans le secteur aval par les thoniers communautaires est par conséquent au bénéfice de pays ACP. Faute d'éléments plus précis, on reprendra le résultat des estimations qui avaient été réalisées dans le cas de l'évaluation d'autres accords de l'océan indien (Seychelles et Comores notamment), avec une valeur ajoutée générée dans les secteurs connexes européens équivalente à 35% de la valeur ajoutée créée par les navires au bénéfice de la CE.

## 3.4. Bilan emploi et valeur ajoutée

### 3.4.1. Emploi

L'accord de pêche entre la Communauté européenne et Madagascar est estimé contribuer à soutenir près de 550 emplois embarqués de ressortissants communautaires. Les emplois générés dans les secteurs connexes seraient de l'ordre de 600 (1 emploi embarqué pour 1,1 emploi à terre), soit un total de 1 150 emplois. Le segment senniers est celui qui génère le plus d'emplois, mais la pertinence socio-économique se vérifie pour tous les segments du fait de l'origine dans des zones dépendantes de la pêche de la plupart des marins et du statut de région ultrapériphérique de l'île de la Réunion.

Le degré de dépendance de ces emplois vis-à-vis de l'accord dépend en fait de l'abondance de la ressource dans la zone de pêche malgache. Sous les deux exemples extrêmes constatés en 2004 (faible tonnage pêchés) et 2005 ( tonnages importants), la dépendance de ces 1 150 emplois vis-à-vis de l'accord est quasi nulle en 2004, alors qu'elle est sans doute élevée en 2005.

<sup>33</sup> Regional Socio-economic Studies on Employment and the Level of Dependency on Fishing. Lot No.23: Coordination and Consolidation Study. MegaPesca pour DG FISH

Pour Madagascar, l'emploi embarqué soutenu à bord des navires communautaires est de l'ordre de 70 emplois plein temps. Les activités de la flotte communautaire dans l'océan indien sont en outre estimer contribuer fortement au maintien des 1 400 emplois de la conserverie de Diego Suarez, les 800 emplois de dockers du port, et les 1 050 emplois du chantier naval SECREN. La pertinence socio-économique de ces emplois semble très élevée car il existe peu d'emplois alternatifs dans cette région littorale du nord de Madagascar (région administrative de Diana).

### 3.4.2. Bilan valeur ajoutée et coût efficacité

#### ➤ Communauté européenne

Le tableau suivant présente le bilan de la valeur ajoutée générée au bénéfice de la CE du fait de l'accord, et le rapport coût efficacité.

*Tableau 72 : Bilan de la valeur ajoutée générée au bénéfice de la CE et du rapport coût efficacité. Données en €*

|   | 2004           | 2005             | Total 2004-2005  | Moyenne          |
|---|----------------|------------------|------------------|------------------|
| a) Valeur ajoutée brute directe au bénéfice de la CE<br>V.A. générée par la flotte de pêche | 508 674        | 4 763 366        | 5 272 040        | 2 636 020        |
| b) Valeur ajoutée indirecte dans les secteurs connexes de la CE<br>Estimation (35% de a) )  | 178 036        | 1 667 178        | 1 845 214        | 922 607          |
| <b>Total a) + b)</b>  | <b>686 710</b> | <b>6 430 544</b> | <b>7 117 254</b> | <b>3 558 627</b> |
| Investissement communautaire  | 825 000        | 930 000*         | 1 755 000        | 877 500          |

\* : intègre une hypothèse de paiement additionnel de 1 400 tonnes payé 75 € par tonne par la Communauté

#### ➤ Madagascar

Le tableau suivant récapitule les retombées économiques directes (accord de pêche) et indirectes (secteurs connexes malgaches) de l'accord.

Tableau 73 : Valeur ajoutée générée au bénéfice de Madagascar par l'accord de pêche (en €)

|                             | 2004             | 2005             | Total 2004-2005   | Moyenne          |
|-----------------------------|------------------|------------------|-------------------|------------------|
| <b>Retombées directes</b>   |                  |                  |                   |                  |
| Contrepartie financière     | 825 000          | 930 000          | 1 755 000         | 877 500          |
| Frais de licence*           | 140 600          | 245 400          | 386 000           | 193 000          |
| Salaires marins             | 63 000           | 63 000           | 126 000           | 63 000           |
| Observateurs                | 1 800            | 1 800            | 3 600             | 1 800            |
| <b>Sous-Total</b>           | <b>1 030 400</b> | <b>1 240 200</b> | <b>2 270 600</b>  | <b>1 135 300</b> |
| <b>Retombées indirectes</b> |                  |                  |                   |                  |
| Conserverie**               | 5 400 000        | 5 400 000        | 10 800 000        | 5 400 000        |
| Réparation navale***        | 730 000          | 730 000          | 1 460 000         | 730 000          |
| Services portuaires***      | 137 000          | 137 000          | 274 000           | 137 000          |
| Divers portuaires***        | 133 000          | 133 000          | 266 000           | 133 000          |
| <b>Sous-Total</b>           | <b>6 400 000</b> | <b>6 400 000</b> | <b>12 800 000</b> | <b>6 400 000</b> |
| <b>Total général</b>        | <b>7 430 400</b> | <b>7 640 200</b> | <b>15 070 600</b> | <b>7 535 300</b> |

\* : hypothèse intégrant un paiement additionnel de 90 000 € par les armements au titre de frais de licences

\*\* : la valeur ajoutée de la conserverie est mentionnée pour mémoire car ne dépend pas strictement de l'accord mais très liée à l'activité des navires européens dans l'océan indien

\*\*\* : estimations à partir de la fréquentation 2005 du port de Diego Suarez par les senneurs

Le résultat fait apparaître des retombées économiques de l'ordre de 7,5 M€ par an pour Madagascar, 2,1 M€ si l'on ne tient pas compte de la conserverie qui dépend plus de l'activité des senneurs européens dans l'océan indien que de l'activité dans la zone de pêche dans la zone de Madagascar.

#### 4. Evaluation ex-post du protocole en cours

La méthodologie d'évaluation est basée sur le résultat de l'étude réalisée par Oceanic Développement en 2003 sur la recherche de critères et d'indicateurs utilisables pour l'évaluation des accords de pêche. Cette étude a proposé plusieurs séries de questions d'évaluation et critères de jugements destinés à vérifier si l'accord de pêche répond bien aux objectifs qui lui sont fixés. Suivant les résultats de cette étude, les objectifs sont :

Les **objectifs généraux** sont au nombre de trois :

- Contribution au développement durable dans ses aspects environnementaux, économiques et sociaux
- Politique de la pêche durable dans les eaux de Madagascar
- Bonne gouvernance dans les domaines politiques et financiers (contribution à l'éradication de la pauvreté et à l'intégration de Madagascar dans l'économie mondiale)

Les **objectifs spécifiques** de la politique des accords de pêche peuvent être fixés au nombre de six. Ils sont rattachés à trois domaines : la pratique de la pêche responsable (PPR), le secteur des pêches communautaires (SPC) et l'investissement dans le développement (IDP).

- Adapter la taille et l'activité de la flotte de la CE à un niveau compatible avec la durabilité (domaine PPR)
- Maintenir une présence européenne dans les activités de pêche lointaine (SPC)
- Protection des intérêts du secteur de la pêche communautaire (SPC)
- Prix équitable pour le paiement des droits d'accès (IDP)
- Croissance de la valeur ajoutée générée à Madagascar (IDP)
- Capacité propre d'exploitation et de gestion durable des ressources par Madagascar (IDP)



#### 4.1. Questions de l'évaluation ex-post en matière d'efficacité de l'accord de pêche

Les questions d'évaluation suivantes permettent de comparer les objectifs de la politique avec les résultats (réponse aux objectifs spécifiques) et les conséquences (réponse aux objectifs généraux). Ces questions d'évaluation visent à établir dans quelle mesure l'accord de pêche avec Madagascar parvient à atteindre ses principaux objectifs.

##### 4.1.1. Quelle est la contribution de l'accord à la présence de la CE dans les pêches lointaines ?

L'accord de pêche avec Madagascar permet aux navires thoniers européens d'avoir accès à une zone de pêche importante dans la stratégie des armements.

En ce qui concerne les armements de thoniers senneurs, la zone de pêche malgache constitue en année normale un prolongement saisonnier régulier des zones de travail habituelles, avec la campagne du Canal du Mozambique qui s'étend sur trois mois de l'année (mars à mai) et qui permet aux armements de pêcher notamment du listao quand la ressource est plus dispersée dans les autres zones. En outre, la pêche dans le Canal du Mozambique permet aux navires de continuer à travailler dans des conditions de mer relativement protégées au moment où le régime de mousson prédomine sur le reste de l'océan indien tropical. Il a pu être établi que les années 2003 et 2004 ont été très atypiques en ce qui concerne les zones de pêche avec une ressource qui est restée plus nord qu'habituellement. Le résultat a été de faibles captures, mais un taux d'utilisation des licences qui est resté satisfaisant, témoignant de l'intérêt potentiel de la zone. Sur des années normales, antérieures à 2002, les captures des senneurs varient entre 3 000 et 8 000 tonnes, soit entre 3 et 4% des captures de ces navires. Pour l'année 2005, les premiers résultats de la campagne témoignent d'un retour à une situation ordinaire avec des prises qui auraient dépassé les 12 000 tonnes dans la zone de pêche.

Pour les palangriers réunionnais, la zone de pêche de Madagascar se situe à moins de 200 milles nautiques de l'île de la Réunion (soit 10 à 12 heures de mer). Il s'agit donc d'une zone qui entre dans le rayon d'action des palangriers. Le segment palangre de la Réunion est en développement depuis les années 1990, avec des navires qui se sont professionnalisés, et l'arrivée en flotte d'unités de tailles approchant les 20 m. L'accès à la zone malgache permet de mieux répartir l'effort de pêche de cette flotte dans l'espace et ainsi de diminuer les effets de surexploitation locale que l'on observe sur l'espadon. Suivant les armements, la zone de Madagascar serait également favorable pour la pêche de thonidés de surface pour lesquels il existe un marché en frais en Europe.

Enfin, pour les palangriers hauturiers espagnols et portugais, la zone de Madagascar fait partie des zones d'exploitation de l'espadon dans les latitudes australes de l'océan indien. Le taux de tirage des licences que l'on constate en baisse sur ces dernières années semble correspondre à un glissement progressif de l'activité d'une partie de ces flottes vers l'est de l'océan indien.

##### 4.1.2. Quelle est la contribution de l'accord de pêche à l'emploi dans le secteur de la pêche de la CE ?

L'accord de pêche avec Madagascar contribue à soutenir l'emploi direct d'environ 550 ressortissants communautaires. Ces emplois sont occupés par des personnes originaires de zones dépendantes de la pêche ou de régions ultrapériphériques pour lesquelles l'équilibre socio-économique dépend en partie de la pêche. L'activité des navires permet en outre le maintien d'emplois à terre dans les secteurs connexes amonts et avals européens. Cette contribution est estimée à 1,1 emploi à terre pour 1 emploi en mer, soit 600 emplois supplémentaires de ressortissants communautaires.

La dépendance de ces emplois vis-à-vis de l'accord Madagascar peut être qualifiée de faible pour l'année 2004 où les captures ont été très faibles dans la zone de pêche, mais élevée en 2005 avec des captures dans la zone malgache qui avoisineraient un ratio proche de 5% des captures totales communautaires dans l'océan indien.

#### **4.1.3. Quelle est la contribution de l'accord de pêche à la stabilisation du marché européen ?**

Les espèces pêchées par les senneurs contribuent à approvisionner les usines de transformation de pays tiers de la Région (Seychelles, Madagascar, Maurice, Kenya) et espagnoles. Les besoins de la Communauté en matière d'importations de conserves de thon se situent autour de 420 000 tonnes par an, soit près de 874 000 tonnes de thonidés équivalent entiers<sup>34</sup>. Les tonnages pêchés par les senneurs européens dans l'océan indien avoisinent les 250 000 tonnes par an. Ils contribuent par conséquent à sécuriser l'équivalent de presque 29% des besoins communautaires.

Les prises des navires palangriers réunionnais nourrissent une filière d'exportation d'espadons en frais vers l'Europe soutenue par la Communauté au travers des programmes Posei. Les captures de ce segment contribuent également à approvisionner un marché local en pleine expansion (évalué à 10 000 tonnes), soutenu par la demande touristique. Les prises des navires palangriers hauturiers espagnols et portugais étaient d'environ 5 300 tonnes d'espadon en 2004. Ce volume permet de limiter le recours à l'importation de produits de cette espèce et qui se montaient à 13 600 tonnes en 2004.

#### **4.1.4. Quelle est la contribution de l'accord de pêche au développement du secteur de la pêche à Madagascar ?**

Au niveau du secteur privé, l'accord contribue au développement du secteur des pêches malgaches essentiellement au travers du débarquement des thoniers senneurs dans le port de Diego Suarez. Ces débarquements permettent de soutenir en partie les 1 400 emplois de la conserverie, les 1 100 emplois du chantier naval, et les quelques 800 emplois de dockers et autres personnels de manutention portuaire. Les palangriers qui ne débarquent pas à Madagascar ne participent pas au développement du secteur de la pêche malgache. La contribution au développement du secteur réside donc principalement dans un soutien aux filières connexes à la pêche du fait de l'activité des senneurs. Il n'y a pas eu d'effet d'entraînement sur le secteur de la capture.

La contrepartie financière versée par la Communauté a des effets positifs sur le développement du secteur de la pêche malgache. En particulier, les fonds des actions ciblées fléchés sur le contrôle des pêches et la recherche scientifique permettent de soutenir les projets CSP et recherche crevettière, deux domaines dans lesquels Madagascar fait figure de leader parmi les pays de la sous-région. Le reste de la contribution financière de la Communauté laisse apparaître des résultats moins tangibles pour le moment, probablement du fait d'un manque de ciblage adéquat de la part des institutions nationales en l'absence de politique sectorielle nationale.

#### **4.1.5. Quelle est la contribution de l'accord de pêche à la mise en œuvre des pratiques de pêche responsables ?**

En dehors du secteur de la pêche crevettière, la promotion de pratiques de pêche responsable au travers de l'accord est globalement un échec à Madagascar. Dans le secteur de la pêche thonière, l'absence de prise en compte de la plupart, si ce n'est de la quasi-intégralité, des mesures de gestion de la CTOI par Madagascar favorise l'activité de navires de pêche illégaux et diminue la portée des efforts de lutte anti-IUU de la Communauté internationale. Cette absence de gestion a des conséquences sur l'ensemble des flottes de pêche de l'océan indien qui partagent la même ressource hautement migratoire.

---

<sup>34</sup> En adoptant comme coefficient de conversion la valeur de 2,08.

Sur les ressources halieutiques nationales, l'accord n'a pas contribué à faire progresser les modes de gestion des différents stocks exploités (hors crevettes). En l'absence de bases scientifiques, la mise en adéquation des capacités de pêche avec le potentiel biologique se fait de manière empirique. L'un des points négatifs de cet accord aura été que des intérêts communautaires ont participé à l'exploitation de stocks de langoustes, en violation de la clause d'exclusivité de l'accord, alors que le code de conduite pour une pêche responsable requiert que les surplus soient déterminés avant d'autoriser des navires étrangers.

Cette situation peut s'expliquer d'une part par le caractère de l'accord qui ne prévoyait pas d'associer la Communauté à la politique sectorielle comme pourra le faire un prochain accord de partenariat, mais aussi par un manque d'implication de la Communauté dans le suivi de cet accord. On relève ainsi que la dernière Commission Mixte date d'octobre 2002, alors qu'une réunion annuelle au minimum est jugée nécessaire.

#### **4.2. Question d'évaluation ex-post en matière de pertinence de l'accord de pêche**

L'examen du critère de pertinence requiert de comparer les besoins auxquels doit répondre l'accord de pêche avec les objectifs fixés.

##### **4.2.1. L'accord de pêche satisfait-il les besoins des groupes cibles de la Communauté ?**

Il apparaît clairement qu'un accès à la zone de pêche de Madagascar est nécessaire pour les thoniers senneurs afin de leur permettre de suivre leur stratégie de poursuite d'une ressource migratoire au travers des ZEE de différents pays côtiers et des eaux internationales. La campagne du Canal du Mozambique qui se déroule traditionnellement entre mars et mai de chaque année, hors événement exceptionnel, permet aux navires de pêcher dans une zone où le listao est saisonnièrement abondant durant une période où les conditions météorologiques sont difficiles sur le reste de l'océan indien tropical (saison de la mousson, occurrence possible de cyclones). L'excellente utilisation des possibilités de pêche mesurée en termes de tirage de licences témoigne de l'intérêt de ce groupe cible pour la zone de pêche malgache.

Pour les palangriers côtiers réunionnais, la proximité de la zone de pêche malgache vis-à-vis de la ZEE réunionnaise fait de cette zone un prolongement naturel des zones de pêche traditionnelles de ces navires. L'excellente utilisation en termes de licences tirées, allant au-delà du nombre initialement négocié pour la France par le jeu d'échanges de possibilités entre Etats membres, témoigne de l'intérêt de l'accord pour ce segment de flotte.

Enfin, pour les palangriers hauturiers espagnols et portugais, on assiste depuis quelques années à une extension progressive des zones de pêche vers l'est de l'océan indien. Une partie de la flotte continue cependant à travailler dans la zone sud-ouest de l'océan indien, avec le sud de la zone de pêche malgache qui s'intègre dans l'aire de travail de ces navires. Compte tenu du fait que le tirage des licences continue à être satisfaisant pour ce segment également, on vérifie que l'accord correspond bien à un besoin de ce segment de flotte.

##### **4.2.2. L'accord de pêche satisfait-il les besoins de Madagascar ?**

L'accord de pêche permet aux autorités malgaches de tirer profit d'une ressource hauturière que le pays n'a pas les moyens d'exploiter actuellement. La politique actuelle est par conséquent de vendre à des intérêts étrangers l'accès aux eaux nationales afin de générer des rentrées de devises dont le pays a besoin pour son équilibre économique.

La conclusion d'accord avec des partenaires privés étrangers d'origine asiatique n'a pas toujours été bénéfique pour le pays en terme de pêche responsable, avec des abus qui ont été commis. On relève ainsi l'exemple de navires thaïlandais qui ont fréquemment transgressé les règles en matière d'accès et des intérêts privés qui se sont servis de Madagascar pour obtenir une légitimité qu'ils n'avaient pas au niveau de la CTOI.

La conclusion de l'accord avec la Communauté permet à Madagascar d'avoir des relations avec un partenaire réputé fiable au travers d'un cadre contraignant. L'engagement de la Communauté pour une pêche responsable dans l'océan indien est en effet important, si l'on en juge par son action politique au sein de la CTOI et les financements attribués sous les différents FED au bénéfice du contrôle des pêches et de la recherche thonière. Cet engagement est susceptible de profiter à Madagascar tant par l'action au niveau régional que par le biais de cette relation bilatérale particulière qui est de nature à garantir un comportement respectueux des flottes européennes. Au niveau financier, le caractère pluriannuel de l'accord donne aux autorités une visibilité que les accords privés n'apportent pas.

Au niveau du secteur privé de Madagascar, l'accord de pêche est de nature à satisfaire les besoins du pôle thonier de Diego Suarez. Les escales des thoniers européens senneurs dans ce port contribuent au soutien du développement des secteurs portuaires et de transformation des produits de la pêche. Pour le segment palangrier, l'activité des navires européens ne participe pas au développement du secteur privé car il n'existe aucune structure d'accueil pour ces navires à l'heure actuelle. Si les autorités malgaches entreprennent de développer un pôle thonier autour du port de Tuléar dans un futur proche, la situation pourrait être différente.

#### **4.3. Question d'évaluation ex-post en matière de viabilité de l'accord de pêche**

L'examen de la viabilité consiste à comparer les impacts de l'intervention avec les besoins qui l'ont justifiée, de façon à vérifier si les conséquences positives sont susceptibles d'avoir des effets durables sur les populations cibles.

##### **4.3.1. L'accord de pêche contribue-t-il la viabilité des filières européennes ?**

En répondant aux besoins des flottes européennes, l'accord de pêche avec Madagascar contribue à soutenir la viabilité des filières thonières de la Communauté qui dépendent de la pêche dans l'océan indien.

En l'absence d'accord de pêche avec Madagascar, les navires concernés n'auraient d'autres solutions que de chercher des moyens alternatifs d'accès (accords privés, constitution de sociétés mixtes) qui n'offrent pas la même sécurité juridique ni la même visibilité dans le temps qu'un accord de pêche institutionnel, ces deux paramètres contribuant à la viabilité des entreprises.

##### **4.3.2. L'accord de pêche contribue-t-il la viabilité du secteur de la pêche à Madagascar ?**

Une partie des recettes de l'accord vient appuyer le budget réservé au développement du secteur du contrôle des pêches à Madagascar. Les résultats obtenus à ce jour sont importants avec une force de contrôle en mer et à terre qui se révèle opérationnelle, et qui a sans doute permis de décourager des comportements incompatibles avec la pratique de la pêche responsable. S'agissant de la recherche, les financements apportés par le biais de l'accord de pêche ont participé à un effort important qui fait de Madagascar pratiquement un exemple mondial de gestion de pêcherie crevette.

La contribution de l'accord à d'autres volets institutionnels clés a été plus décevante et n'a pas permis la mise en place de pratiques contribuant à la promotion d'une pêche responsable des thonidés dans l'océan indien. Plusieurs raisons peuvent être évoquées, mais il apparaît que l'absence de dialogue sectoriel entre les deux partenaires au travers des commissions mixtes prévues par l'accord a été un facteur important.

Au niveau du secteur privé malgache, les seules interactions avec la flotte communautaire sous accord se situent au niveau du pôle thonier de Diego Suarez. Les activités des flottes européennes dans la zone de pêche malgache et dans l'océan indien contribue à la viabilité des ces entreprises qui parviennent à capter une partie de la valeur ajoutée générée par les flottes. A noter que le maintien de la viabilité du pôle thonier malgache est également à l'avantage des flottes européennes car cela permet de maintenir une concurrence entre les places portuaires de la région (Kenya, Maurice, Seychelles et Madagascar) avec des effets en termes de prix et de qualité des services.

#### **4.3.3. L'accord de pêche assure-t-il la viabilité biologique de l'exploitation des ressources dans les eaux malgaches ?**

L'accord de pêche avec Madagascar ne concerne que la ressource de thonidés partagée au niveau régional, et qui ne peut être discrétisée au niveau de la zone de pêche malgache. Les évaluations de la situation des stocks exploités indiquent une situation satisfaisante pour le listao, principale espèce cible des senneurs, mais plus délicate pour les autres espèces avec des niveaux d'exploitation jugés, en l'état des connaissances proches ou au-delà des niveaux soutenable. La CTOI a ainsi mis en place des mesures de gestion qui s'appliquent également à la pêche dans les eaux malgaches et qui visent pour l'essentiel à faire obstacle à la pêche illégale et à maintenir l'effort de pêche à des niveaux compatibles avec le potentiel des stocks. La Communauté respecte ces règles tant à Madagascar que dans les autres zones de pêche.

Les impacts des flottes thonières sur les stocks de l'océan indien sont par conséquent connus et suivis par la CTOI. L'exploitation de ces espèces dans la zone de Madagascar par les flottes communautaires ne présente pas de caractéristiques très différentes du profil d'exploitation moyen de ces flottes dans l'océan indien, si ce n'est une plus forte abondance en listao. Par conséquent, l'accord de pêche avec Madagascar n'a pas d'incidences particulières sur la viabilité des espèces cibles des stocks de l'océan indien.

## **4.4. Conclusions d'étape et recommandations pour le futur**

### **4.4.1. Principales conclusions de l'évaluation ex-post**

L'évaluation ex-post du protocole d'accord en matière d'efficacité indique que l'accord avec Madagascar parvient à remplir ses objectifs. Il permet de soutenir l'activité de 65 (2004) à 71 (2005) navires de pêche communautaires spécialisés sur le segment thonier (senne et palangre de surface). L'accès à la zone de pêche malgache est nécessaire à la stratégie de pêche de ces navires qui suivent une ressource qui migre au travers des eaux de l'océan indien, et qui se retrouve en année normale dans le nord de l'île pour les thons tropicaux cibles des senneurs et dans le sud pour les espèces cibles de la pêche palangrière. La pêche de ces navires contribue à sécuriser l'approvisionnement du marché communautaire en conserves de thon (29% des besoins en matière première), et les marchés de l'espadon en Espagne et sur l'île de la Réunion. Le nombre d'emploi soutenu par cet accord et par l'ensemble des accords de l'océan indien est estimé proche de 1100. La dépendance réelle de ces emplois vis-à-vis de l'accord Madagascar varie avec le volume des captures effectivement réalisées dans la zone. Sur la partie malgache, les financements de l'accord ont contribué à la montée en puissance de la fonction surveillance des pêches en synergie avec les fonds du COM/Stabex et ont abondé les financements pour la recherche crevettière. Ces deux secteurs particuliers sont à Madagascar au dessus des standards relevés dans d'autres pays tiers. L'accord n'a cependant pas été efficace pour promouvoir des pratiques de pêche responsable. Les autorités malgaches n'ont en effet pas pris les dispositions nécessaires pour contrecarrer la pêche IUU en favorisant même son

fonctionnement. La responsabilité de cette situation revient d'une part aux autorités du pays qui n'ont pas pris les mesures nécessaires, mais aussi à la Communauté qui ne s'est pas suffisamment impliquée dans le suivi de l'accord et le dialogue sectoriel comme en témoigne l'absence de commission mixte depuis 2002. Il faut cependant préciser que l'accord en cours est un accord de type ancien qui ne prévoit pas explicitement ce dialogue sectoriel, alors que la nouvelle génération d'accord dit de partenariat l'intègre.

En matière de pertinence, le protocole d'accord répond aux besoins des armateurs européens des segments thoniers concernés et des filières à terre qui en dépendent. L'accord répond également aux besoins de Madagascar en matière de ressources sectorielles. Il permet de valoriser les ressources hauturières de sa ZEE que le pays n'a pas les moyens d'exploiter. La présence des navires européens senneurs correspond en outre aux besoins des entreprises du pôle thonier de Diego Suarez dont une grande partie de l'activité repose sur la génération de valeur ajoutée à partir de l'activité de flottes de pêche étrangères.

Enfin, le protocole d'accord est estimé contribuer à la viabilité des filières européennes en proposant aux navires et aux filières communautaires qui en dépendent un environnement juridique stable et une visibilité à moyen terme. L'accord de pêche a également des impacts sur la viabilité du secteur des pêches malgache au niveau des filières connexes à la pêche dans le nord du pays. L'accord de pêche avec Madagascar n'a pas de relations directes avec la viabilité des stocks exploités dans la mesure où les espèces exploitées par la flotte de la CE n'appartiennent pas à des unités de stocks discrètes, mais à des stocks qui se répartissent sur l'ensemble de l'océan indien (eaux internationales comprises) et qui sont gérés à l'échelle de la région par la CTOI.

Globalement, on peut conclure que l'accord de pêche entre Madagascar et la Communauté parvient à remplir ses objectifs. Il apparaît donc de l'intérêt mutuel que les relations se poursuivent en matière de pêche. Le prochain accord devra renforcer l'aspect dialogue sectoriel avec un partenariat dont les actions seront guidées par la nouvelle politique de développement du secteur que le Gouvernement est en train de finaliser avec le soutien de la Banque Mondiale et le respect des mesures internationales de gestion des stocks de l'océan indien et en particulier son volet lutte anti-IUU.

#### **4.4.2. Les grandes lignes pour le futur**

Concernant le cadre général du futur protocole d'accord, les recommandations intégreront le passage d'un modèle habituel d'accord de pêche vers un modèle d'accord de partenariat dans le domaine de la pêche (APP) suivant la proposition de la Commission (document COM (2002) 637 final) et les conclusions du Conseil en la matière (document 11485/04 du Conseil de l'UE) qui considère que les APP doivent fixer les droits et obligations des deux parties en définissant :

- Les possibilités de pêche accessibles aux opérateurs européens, incluant les modalités pratiques de leurs activités dans la ZEE du pays
- Les actions visant à contribuer adéquatement au financement, à l'équipement et au développement scientifique, technique, financier et institutionnel du secteur des pêches de l'Etat côtier, y compris en matière de contrôle et suivi régulier
- L'environnement des affaires que les autorités de l'Etat côtier entendent développer pour l'ensemble du secteur et de ses activités connexes

Ces documents fondamentaux de la politique des accords de pêche de la Communauté fixent un certain nombre d'orientations politiques, notamment en matière de contribution financière. Ces orientations ont été réaffirmées par le Commissaire européen en charge de la pêche lors d'une présentation du futur de la politique extérieure au Parlement Européen en septembre 2005.

Au titre des avancées récentes de la politique extérieure de la Communauté, notamment en matière d'accord thonier, il sera également utile de considérer :

- La nouvelle répartition des coûts entre puissance publique et armateurs qui fixe à 65 € la tonne le coût supporté par la Communauté et 35 € par les armateurs sur un tarif de base de 100 € par tonne inchangé ;
- Les récentes évolutions notées lors des négociations du renouvellement des accords entre la Communauté européenne d'une part, et le Cap Vert et le Gabon d'autre part. Cette évolution introduit un incitatif financier pour les armements européens à débarquer le produit de la pêche sur place sous la forme d'une réduction sur le prix de la licence.

#### 4.5. Recommandations pour le renouvellement de l'accord

Les paragraphes suivants présentent les recommandations concernant les grandes caractéristiques du futur accord de partenariat. Ces recommandations s'inspirent des résultats de l'évaluation ex-post et cherchent à minimiser les impacts économiques, sociaux et environnementaux tout en conservant la substance des objectifs de la politique extérieure de la Communauté en matière de pêche.

##### 4.5.1. L'accord cadre

L'évolution de l'accord de pêche vers un accord de partenariat demande en principe qu'un nouvel accord cadre soit négocié pour tenir compte de la nouvelle approche de la Communauté. Ce nouvel accord cadre devra maintenir la clause d'exclusivité et les autorités communautaires et malgaches devront veiller à ce qu'elle soit effectivement respectée (ce qui n'a pas été le cas sous l'accord en cours).

Il sera également souhaitable que cet accord intègre des possibilités de pêche expérimentales tant les besoins en connaissance du potentiel halieutique national sont importants. Les deux parties devront cependant scrupuleusement veiller à ce que l'objectif expérimental soit respecté, en associant à la démarche un institut de recherche européen car les capacités en matière de recherche scientifique sont insuffisantes à Madagascar.

##### 4.5.2. Les capacités de pêche

L'accord avec Madagascar est nécessaire aux pêches lointaines thonières européennes exerçant dans l'Océan indien. Au début 2006, les besoins exprimés étaient :

- Pour le segment senneur, 43 à 44 senneurs (soit plus 3 à 4 unités). L'augmentation de ces besoins fait suite au redéploiement d'une partie de la flotte de senneurs de l'Océan atlantique vers l'Océan indien, mouvement entamé à partir de la fin 2004. Ces navires sont, pour la plupart, déjà actifs dans l'Océan indien et un accès aux zones malgaches permettra une meilleure répartition de l'effort de pêche. Cette demande reste compatible avec les règles de la CTOI si la Communauté conserve le même niveau de capacité que celui inscrit sur la liste positive en 2004.
- Pour le segment palangrier côtier, 30 licences, soit une augmentation de 20 unités. Cette augmentation cherche à compenser le nombre insuffisant de licences de pêche octroyé à la France lors du renouvellement de l'accord en 2004, et à sécuriser des possibilités de pêche pour la génération de navires en projet actuellement (les dossiers de financement IFOP ont été approuvés par l'Etat). L'accroissement des capacités de pêche des pays côtiers de l'Océan indien (dont la Réunion fait partie) est prévue par la CTOI. Il y a déjà à la Réunion une vingtaine de navires qui exploitent les zones adjacentes de l'île, avec des prolongements possibles vers les zones sous juridiction malgache et mauricienne au travers des accords. L'augmentation des possibilités dans la zone malgache permettra une meilleure répartition de l'effort de pêche sur une ressource (l'espadon) réputée moins mobile que la ressource thonière et plus susceptible de montrer des signes de surexploitation localisée. L'espadon est peu ou pas exploité par les navires de pêche malgaches.

- Pour le segment palangrier hauturier (Espagne et Portugal), une diminution de 30 à 28 licences de pêche. Cette diminution fait suite à l'extension vers l'est de palangriers espagnols et portugais, et le passage sous société mixte hispano-mauriciennes de quelques navires palangriers, compensée en partie par l'arrivée en flotte de nouveaux navires.

Les nombres de licences demandés par les Etats membres sont par conséquent compatibles avec l'activité réelle des navires et les projections qui peuvent être faite à moyen terme.

#### **4.5.3. Mesures spécifiques du protocole**

Les paragraphes suivants détaillent quelques dispositions du protocole en cours qui, d'après l'évaluation, mériteraient quelques aménagements (déjà signalés au cours de l'évaluation).

##### **➤ La clause sociale**

Le respect de la clause sociale a posé des problèmes, notamment en matière de rémunération des marins. Le prochain protocole devra renforcer cet aspect et être plus précis sur les mesures de suivi, notamment en ce qui concerne la fourniture des listes des marins malgaches employés à bord. En particulier, le protocole devra préciser qui est responsable de l'établissement de ces listes et le circuit de validation nécessaire.

##### **➤ Espèces cibles**

La dénomination des espèces cibles devra être plus précise et s'appuyer sur la liste d'espèce prévue sous l'article 64 de la Convention de Montego Bay. Ceci aura en particulier l'avantage de clarifier le statut des captures de requins comme pleinement partie de l'assiette du paiement de la compensation et des frais de licence.

##### **➤ Embarquements de marins et d'observateurs**

Les clauses y afférentes peuvent être maintenue. Il est souhaitable cependant de prévoir un traitement dérogatoire pour les palangriers côtiers de moins de 15 m qui sont des petits navires et qui n'ont pas l'espace pour loger un observateur.

##### **➤ Déclarations de captures**

Les thoniers senneurs accomplissent leurs tâches déclaratives de manière satisfaisante, même s'il subsiste un doute à Madagascar sur la véracité de la localisation des prises (dedans ou hors de la zone de pêche). Le régime entrée-sortie demandé et la fourniture de données VMS restent obligatoires et permettent le cas échéant aux autorités de contrôler la réalité des déclarations, en plus de la possibilité d'embarquement d'observateurs.

Les navires palangriers hauturiers ne semblent pas satisfaire aux obligations en matière de déclaration suivant les déclarations des autorités malgaches. Si cela s'avère exact, ce type de comportement doit absolument être évité si la Communauté souhaite conserver une image positive en matière de promotion de la pêche responsable. Cette absence de déclaration des palangriers européens est également déplorée par la CTOI qui consolide les données à l'échelle régionale.

##### **➤ Commissions mixtes**

Il est bien sûr indispensable que le protocole considère la constitution d'une commission mixte et la possibilité de se réunir à la demande, en imposant une réunion annuelle. Une partie des problèmes survenus sous le protocole en cours aurait pu être évité si la Commission Mixte s'était réunie au moins une fois, ne serait-ce que pour faire un examen général de l'accord et maintenir le contact. Cela n'a pas été le



cas avec aucune réunion depuis 2002, et on ne peut interpréter cela que comme une marque de désintérêt de la Communauté pour les affaires relevant d'un protocole réputé non conflictuel du fait de son caractère thonier exclusif et des bonnes relations historiques entre Madagascar et la Communauté européenne. L'intervention de thoniers dans les espaces hauturiers des eaux malgaches place ce secteur loin des préoccupations quotidiennes de l'administration malgache, et il revient davantage à la Communauté de solliciter la tenue de ces Commissions Mixtes qu'aux autorités de Madagascar.

#### 4.5.4. Les domaines prioritaire du partenariat

Le prochain accord fournira un cadre adapté à un dialogue sectoriel et un partenariat. Parmi les domaines prioritaires de ce partenariat, il sera important d'y inclure *inter alia* :

- **Un soutien à la recherche scientifique** : en dehors de la ressource crevette, le potentiel halieutique malgache est mal connu, ce qui prévient la définition de stratégies d'exploitation durable. Il est par conséquent important que la Communauté aide à la mise en place d'études d'évaluation des stocks, incluant si nécessaire la réalisation de campagnes à la mer.
- **Un soutien à la surveillance des pêches** : avec l'arrêt des fonds Stabex et la période charnière d'ancrage institutionnel du CSP, le partenariat devra veiller à ce que la pérennité des actions engagées soit assurée, ce qui peut nécessiter des financements complémentaires afin de sécuriser le budget opérationnel du CSP.
- **Un soutien à la réforme institutionnelle** des administrations en charge de la pêche, avec l'apport à Madagascar de l'expérience communautaire en matière de méthode de gestion et de suivi des flottes, et d'intégration du volet international dans les contraintes nationales.
- **Une exploration des possibilités d'investissements privés européens** à Madagascar : il existe un intérêt marqué d'opérateurs européens pour l'investissement à Madagascar. En particulier, des investisseurs de l'île de la Réunion ont des projets en matière de constitution d'une base avancée pour les palangriers, ou de commercialisation de poissons à haute valeur-ajoutée pour le marché local ou européen.

Un rapprochement avec la Banque Mondiale, qui aide actuellement Madagascar à définir sa politique de la pêche, est souhaitable afin que les axes du futur partenariat soient aussi complémentaires que possibles des grands axes de cette politique de la pêche.

## 5. Etude d'impact / ex ante d'options de renouvellement du protocole

L'évaluation a conclu positivement sur l'opportunité de poursuivre les relations de pêche entre les deux partenaires, et a formulé des recommandations sur les meilleures manières de minimiser les impacts défavorables de l'accord. Le futur protocole d'accord sera cependant celui qui sera issu de la négociation. Cette section finale du rapport examine différentes options pour le renouvellement et les impacts possibles. Ces options sont au nombre de trois :

1. Pas d'accord de pêche
2. Scénario de statu quo (40 senneurs, 40 palangriers dont 10 pour la France)
3. Scénario sous lequel des capacités thonières seraient augmentées à concurrence des demandes des Etats membres (43 à 44 senneurs, 58 licences palangriers, dont 30 pour la France)

## 5.1. Scénario de non-accord

### 5.1.1. Impacts économiques

#### ➤ Secteur privé européen

En l'absence d'accord de pêche, les navires thoniers européens n'auront d'autres solutions que de négocier des accords privés avec Madagascar. Compte-tenu de la longue histoire en matière de coopération entre Madagascar et la France et l'Espagne, il est très probable que les licences senneurs pourront effectivement être obtenues aux conditions actuelles, soit environ 16 000 USD pour une campagne de 3 mois. Ce prix de licence, qui n'est pas nécessairement favorable par rapport à celui prévu par le protocole, a le désavantage de reposer sur un montant fixe relativement élevé qui peut ne pas être amorti en cas de mauvaises pêches (exemples de 2003 et 2004). On peut ainsi anticiper que des armements hésitent à la prendre pour éliminer ce risque financier et choisissent de ne plus prospecter dans la zone de pêche malgache au détriment de cette stratégie de pêche régionale qui assoit la compétitivité des armements vis-à-vis de ceux de pays tiers. Pour les palangriers, le tarif des licences privées est très cher à Madagascar (13 000 USD), et adapté à des navires qui pêchent du thon sashimi à la palangre profonde. Il est par conséquent envisageable que les armements de la Réunion ne la prennent pas et se voient contraints à limiter leurs activités dans la ZEE entourant l'île, au détriment de leur rentabilité car la viscosité des migrations de l'espadon, l'espèce cible, requiert que les zones de prospection puissent être étendue. Les palangriers hauturiers espagnols et portugais seront probablement relativement moins impactés par l'absence de licence à Madagascar car ils exploitent des latitudes plus australes, et sont en train d'étendre leurs zones de pêche vers l'est de l'île Maurice.

#### ➤ Communauté européenne

En cas de non-accord, la Communauté fera l'économie d'une partie modeste (env. 900 000 €) du budget réservé à la politique extérieure en matière de pêche. Les retombées économiques de l'activité des navires dans l'océan indien resteront sensiblement identiques dans les grandes masses, mais avec des difficultés économiques à prévoir pour le secteur de la pêche de La Réunion, le principal segment impacté en cas de non accord.

#### ➤ Madagascar

L'absence d'accord avec la Communauté signifiera une baisse sensible des recettes liées au secteur de la pêche. Suivant les nouvelles dispositions législatives, dont notamment celles créant l'AMPA, la baisse de ces recettes aura des répercussions directes sur les financements du secteur de la pêche (80% des recettes des accords sont fléchées vers le secteur). Une diminution budgétaire pourra avoir des conséquences importantes au moment où doit intervenir de grandes réformes institutionnelles avec en particulier la mise à niveau de l'autorité sanitaire, l'ancrage institutionnel et la pérennisation du CSP et la mise en œuvre de la prochaine politique des pêches. L'Etat pourra certes chercher à compenser cette baisse par une augmentation du nombre de licences vendues à des intérêts de pays tiers, mais cette ressource budgétaire alternative n'offre pas les mêmes garanties en matière de pluriannualité des recettes et de fiabilité des sources.

Le secteur privé malgache risque de subir des impacts économiques importants en cas de non-accord. Les entreprises implantées autour du pôle thonier de Diego Suarez auront à subir une baisse de fréquentation du port par les senneurs européens, avec des conséquences directes pour les entreprises de service (chantier naval, manutention) et des conséquences indirectes pour la conserverie qui devra acheminer plus de matière première avec ses propres moyens avec les surcoûts associés.

### 5.1.2. Impacts sociaux

Des impacts négatifs de nature sociale d'une situation de non accord se feront principalement ressentir

- Sur le secteur privé malgache dont l'activité est liée au travail des senneurs européens dans l'océan indien. Cette activité permet de soutenir environ 3 000 emplois dans une région où il n'existe pas de réelles possibilités alternatives. La suppression d'une partie de ces emplois risque de bouleverser l'équilibre socio-économique de la région.
- Sur le secteur de la Réunion car les navires actuels et la nouvelle génération de navires qui doit sortir ces toutes prochaines années a besoin d'un accès à la zone de pêche malgache. Si les navires sont contraints à ne pas dépasser les limites de la ZEE, ils auront toutes les chances de ne pas être suffisamment rentables, et des répercussions seront à attendre sur l'emploi dans cette région ultrapériphérique au taux de chômage déjà élevé.

### 5.1.3. Impacts environnementaux

Les mesures de gestion prises par la CTOI sont faites pour minimiser autant que possible les impacts environnementaux des flottes de pêche sur les espèces cibles et espèces accessoires. L'accord de pêche fournit un cadre contraignant qui permet à la Communauté de conserver un pouvoir d'encadrement sur ses flottes. La Communauté est l'un des moteurs politiques de la CTOI et conserve une influence positive grâce au comportement jugé responsable de ses navires de pêche par la communauté internationale.

En cas de non-accord avec Madagascar, la Communauté perdra ce pouvoir d'encadrement et ne pourra plus intervenir sur l'activité des navires qui opéreront sous un régime de licence privées. En cas de problème vis-à-vis de pratiques de pêche responsables, les retombées seront négatives et les efforts de la Communauté à la CTOI pour la promotion d'une pêche responsable par toutes les entités de pêche de l'océan indien risquent d'être annulés. Par ailleurs, sans accord, la Communauté n'aura aucune légitimité pour aider Madagascar à mettre en place les résolutions de la CTOI.

D'un point de vue plus immédiat, les autorités malgaches chercheront à compenser la perte de la recette de l'accord de pêche par la conclusion d'un nombre plus important de contrats privés avec des armements d'origine étrangère. Cette étude d'évaluation a indiqué que Madagascar n'a pas actuellement les moyens de gérer efficacement ces flottes qui, pour une partie, ont des activités illégales qui amoindrissent les efforts de la communauté internationale en matière de préservation des stocks thoniers et de l'écosystème hauturier.

## 5.2. Scénario de statu quo ou possible augmentation des possibilités de pêche

Si le même type de protocole d'accord est conservé, les impacts économiques, sociaux et environnementaux seront sensiblement les mêmes que ceux détaillés dans cette évaluation ex-post, à quelques variations près.

### 5.2.1. Impacts économiques et sociaux

Le maintien du statu quo aura peu de conséquences sur Madagascar par rapport à la situation actuelle. Cependant, il aura des conséquences négatives sur les flottes communautaires. En effet, si le nombre de navire autorisé reste inchangé, les 3 à 4 senneurs supplémentaires ne pourront exercer au besoin dans la zone de pêche malgache du fait du caractère exclusif de l'accord. Il en sera de même pour la dizaine de palangriers supplémentaires de La Réunion qui se verront privés d'un accès à une zone de pêche nécessaire à la stratégie de développement de ce secteur. Les conséquences seront ainsi négatives en termes économiques du fait d'une perte probable de rentabilité, avec les problèmes sociaux que sont

susceptibles de générer ces pertes économiques. Une possible augmentation des possibilités de pêche apporte une solution pour diminuer ou annuler cet impact sur la flotte de la CE qui est, il est nécessaire de le préciser, déjà présente ou prévue dans l'océan indien.

Les conséquences pour Madagascar seront relativement minimales en cas de statu quo. Le maintien du nombre actuel de navires empêchera les navires européens supplémentaires de prendre des licences, avec donc une perte de recettes pour le secteur de la pêche. Cette limite prive également le port de Diego Suarez d'une clientèle potentielle de 3 à 4 senneurs. L'augmentation des possibilités de pêche pour la partie européenne permettra aux navires thoniers concernés de travailler efficacement, au bénéfice des deux parties. Il y a en outre un intérêt pour Madagascar à intensifier les relations avec des partenaires réunionnais du secteur de la palangre dans la mesure où l'on ne peut exclure qu'une base avancée palangrière se crée à Madagascar pour ces navires en raison de leur rayon d'action limité. La création de cette base impliquera nécessairement une collaboration d'entreprises du secteur privé des deux îles, avec la possibilité d'investissements d'origine réunionnaise à Madagascar.

### **5.2.2. Impacts environnementaux**

D'un point de vue environnemental, la répartition des stocks d'espèces cibles sur tout l'océan indien et l'absence de caractère remarquable de la zone de pêche malgache vis-à-vis de la biologie de ces espèces font qu'un scénario de statu quo aura peu d'influences sur le régime de conservation des espèces. En effet, les navires supplémentaires qui n'auront pas accès à la zone de pêche de Madagascar sous un scénario de statu quo, exerceront de toutes façons une pêche sur les stocks thoniers dans l'océan indien. Pour l'espadon, espèce cible des palangriers de La Réunion, il existera un risque de surexploitation localisée lié au caractère moins migratoire de cette espèce, dont les conséquences en termes de renouvellement de la ressource restent inconnues.

Si l'on considère une augmentation des possibilités de pêche, les navires additionnels considérés sont des navires qui exerceront de toutes façons dans l'océan indien. L'accès à la zone de pêche de Madagascar ne change pas la nature des impacts en ce qui concerne les thonidés pêchés par les senneurs. Pour ce qui est des palangriers de surface, et notamment les palangriers côtiers de La Réunion, la motivation d'un accès à Madagascar est une meilleure répartition spatiale de l'effort de pêche pour éviter les risques de surexploitation localisée aux eaux sous juridiction française. On peut en conséquence s'interroger sur le risque de déplacer cette surexploitation locale aux eaux malgaches.

Le premier point important à considérer est la modestie relative des capacités de captures de ces navires. Celle-ci varie entre 100 et 200 tonnes par an par navire, soit très loin des 6 à 10 000 tonnes par an d'un senneur. L'impact sur le stock d'espadon de ces prises par les palangriers côtiers reste minime par rapport aux prises totales dans l'océan indien (30 000 tonnes déclarées environ, dont 3% par la flotte réunionnaise). Le second point à prendre en considération est que la filière de commercialisation de cette espèce est essentiellement en frais sur le marché local ou européen (exportation par avion soutenue par le programme POSEI). Ceci contraint donc les navires à des marées relativement courtes et par conséquent à des séjours limités en durée dans les eaux malgaches. L'essentiel de l'effort de pêche restera donc concentré dans les eaux de La Réunion, ou dans les eaux de Maurice, plus proche de La Réunion que Madagascar. Enfin, dernier point, l'espadon est peu ciblé à Madagascar. Il n'y a pas de flotte nationale qui l'exploite et on n'entrevoit pas de perspective de développement à moyen terme sur un tel segment. Les palangriers asiatiques qui travaillent dans la zone ciblent davantage le thon dans les couches profondes de l'océan. Il s'agit donc d'une ressource relativement peu exploitée autour de Madagascar. En conséquence, on estime le risque de surexploitation localisée aux eaux malgaches comme relativement faible.

### **5.3. Conclusion des scénarios**

Des deux scénarii envisagés, il apparaît clairement que celui qui intègre un renouvellement à l'identique voire une augmentation des possibilités de pêche est celui qui placerait les deux parties en position de

gagnants. Un scénario de non-accord place les deux parties en position de perdants avec des conséquences économiques et sociales sensibles pour la partie malgache, et des impacts environnementaux possibles défavorables à l'ensemble des flottes battant pavillon des Etats respectant les règles contraignantes de gestion de la CTOI.

#### 5.4. Planification du suivi et de l'évaluation à venir

Les dispositions à prévoir pour le suivi de l'accord de partenariat et de ses indicateurs prédéfinis de performance doivent intégrer une collecte régulière des données nécessaires. Des indicateurs de suivi ont été proposés dans l'étude relative à la recherche de critères et d'indicateurs nécessaires à l'évaluation des accords de pêche (Commission européenne, janvier 2004). Ces indicateurs pourront être utilisés pour évaluer périodiquement la mise en œuvre de l'accord de partenariat entre la Communauté et Madagascar. La définition précise de ces indicateurs dépend des priorités fixées par la négociation, et notamment du résultat des premières commissions mixtes qui décideront de la programmation pluriannuelle des actions comme le prévoit le cadre d'un accord de partenariat.

- La responsabilité d'une partie de ces données incombe à la Communauté. Il s'agit de informations sur l'activité des navires communautaires (licences, prises, débarquements, économie des entreprises concernées, paramètres d'impact sur l'environnement). Ces informations peuvent être collectées sur une base trimestrielle et traitées au fur et à mesure. Il est impératif que ces dispositions soient respectées. La régularité et la qualité des déclarations de captures des palangiers européens devra notamment faire l'objet d'améliorations
- La partie malgache devra quant à elle collecter et transmettre à intervalles réguliers les informations relevant de sa compétence, c'est à dire les données relatives à son secteur de la pêche et à sa place dans l'économie nationale (état des stocks, débarquements, contrôle et surveillance, emploi, navires nationaux et étrangers, indicateurs macro-économiques). Ces informations pourront être transmises à la Commission sous forme de rapports annuels consolidés.

A l'occasion de Comités de Suivi de l'APP qu'il conviendra de réunir au moins une fois par an, voire plus si des problèmes sérieux apparaissent, les deux parties devront faire état de l'état d'avancement de l'accord et de leur perception de la situation afin que les problèmes puissent être réglés le cas échéant.

Si la durée du prochain protocole est de cinq années (2007-2011), une évaluation ex-post détaillée devra être conduite au plus tard 6 mois avant la date d'expiration du protocole, soit en juillet 2010. Une évaluation à mi-parcours de l'état d'avancement du cadre de partenariat pourra également se révéler riche d'enseignements.

## CONCLUSION GENERALE

Madagascar est l'un des pays les plus pauvres de la planète. Une stratégie de sortie de crise a été élaborée en concertation avec les bailleurs de fonds internationaux, mettant en priorité la lutte contre la pauvreté. Le secteur de la pêche est l'un des secteurs porteurs de cette stratégie d'une part parce qu'il génère des recettes en devises importantes par le biais des exportations et des recettes d'accords de pêche privés et publics, et d'autre part parce que sa pertinence socio-économique est grande dans un pays où l'essentiel des activités économiques tend à se concentrer autour de la capitale.

Il n'y a pas de politique de la pêche à Madagascar. Les institutions en place gèrent le secteur sans réelle vision vers le futur, en étant largement accaparées par le secteur crevettier qui, par sa dimension industrielle et son poids économique, tend à concentrer toutes les attentions au détriment des autres secteurs de la pêche nationale. Il subsiste ainsi de nombreux besoins en matière de développement du secteur sur des ressources encore mal connues, et qui nécessitent d'être gérées de manière soutenable. De gros progrès ont été réalisés récemment, notamment avec l'aide de la Communauté européenne sur les volets surveillance des pêches et contrôle sanitaire des produits, mais le pari est maintenant de dépasser le stade projet pour affirmer un ancrage de ces fonctions institutionnelles dans le cadre de gestion du secteur. Une meilleure organisation administrative est également nécessaire afin de s'assurer de l'homogénéité des politiques de chaque Ministère ayant des prérogatives sur le secteur maritime, et veiller au respect des engagements internationaux auquel Madagascar a souscrit.

L'accord de pêche entre Madagascar et la Communauté européenne n'a pas posé de problèmes particuliers. Cet accord, qui ne concerne que le thon et les espèces associées, permet aux armements européens senneurs et palangriers d'exploiter une ressource que Madagascar n'exploite pas dans une zone de pêche qui se révèle productive environ 3 mois par an, de mars à mai en année normale, des circonstances exceptionnelles pouvant faire, comme en 2003 et 2004, que la ressource n'est pas présente dans la zone. Madagascar est en mesure de capter une partie de la valeur ajoutée générée par les flottes des senneurs avec un réseau d'entreprises spécialisées implantées autour du port de Diego Suarez dans le nord de l'île. Les points négatifs de l'accord sont principalement une absence de respect de la clause sociale pour les marins embarqués à bord des navires européens, et une absence de dialogue entre les deux parties au travers de commissions mixtes qui ne se sont pas réunies depuis 2002.

L'évaluation ex-post a permis de montrer que l'accord atteint ses principaux objectifs, en dehors de l'objectif de promotion d'une pêche responsable à Madagascar qui reste encore à développer, tout au moins en ce qui concerne l'encadrement des flottes étrangères qui opèrent dans la zone sous couvert d'accords privés. Pour le futur, il est de l'intérêt des deux parties de poursuivre leurs relations en matière de pêche au travers d'un cadre d'accord de partenariat qui permettra un dialogue sectoriel. Une évaluation ex-ante sous plusieurs scénarii permet de conclure qu'une situation de non-accord placerait les deux parties en situation de perdants, alors qu'à l'inverse, le renouvellement d'un accord incluant des possibilités de pêche à hauteur des besoins des Etats membres sera de nature à procurer des bénéfices pour les deux parties, sans avoir d'incidences environnementales négatives, pourvu que les recommandations et résolutions de la CTOI soient respectées.

Concernant l'investissement privé européen à Madagascar, le cadre juridique actuel apparaît satisfaisant. Sous réserve d'évaluations plus poussées, il semble qu'il y ait des possibilités de partenariat principalement autour du développement d'un port thonier pour des palangriers dans le sud du pays. La conclusion d'un accord aura l'avantage de donner de la visibilité aux investisseurs potentiels, notamment ceux de l'île de la Réunion qui, pour des raisons de proximité et de besoins logistiques, sont ceux qui sont le plus susceptibles d'investir à terre.

\*\*\*

\*